

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

18 maart 2003

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0066/2003

VERSLAG

over capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden
(2002/2157(INI))

Commissie ontwikkelingssamenwerking

Rapporteur: Concepció Ferrer

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE	5
TOELICHTING	10

PROCEDUREVERLOOP

Op 10 oktober 2002 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie ontwikkelingssamenwerking toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden.

De Commissie ontwikkelingssamenwerking benoemde op haar vergadering van 20 juni 2002 Concepció Ferrer tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 21 januari, 19 februari en 18 maart 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Joaquim Miranda (voorzitter), Margrietus J. van den Berg, Marieke Sanders-ten Holte en Anders Wijkman (ondervoorzitters), Concepció Ferrer (rapporteur), Nirj Deva, John Alexander Corrie, John Bowis, Jean-Pierre Bebear, Marie-Arlette Carlotti, Richard Howitt, Glenys Kinnock, Maj Britt Theorin, Francisca Sauquillo Pérez del Arco, Miguel Angel Martínez Martínez, Michael Gahler (verving Karsten Knolle), Robert Goodwill (verving Luigi Cesaro), José Manuel García-Margallo y Marfil (verving Vitaliano Gemelli), Fernando Fernández Martín en Hans Modrow.

Het verslag werd ingediend op 18 maart 2003.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden (2002/2157(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de op 23 juni 2000 in Cotonou ondertekende partnerschapsovereenkomst ACS-EG,
 - gezien de conclusies van Agenda 21 van de Wereldmilieutop van Rio in 1992, met name hoofdstuk 34 daarvan,
 - gezien de politieke verklaring van de Wereldmilieutop van Johannesburg van 2002,
 - gezien het actieplan van de Afrikaans-Europese Top, die op 3 en 4 april 2000 in Cairo plaatsvond onder auspiciën van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid en de Europese Unie,
 - gezien de op 14 november 2001 in Doha (Qatar) aangenomen ministeriële verklaring van de WTO,
 - gezien het jaarverslag 2001 van de Commissie inzake het communautair ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap en de tenuitvoerlegging van de buitenlandse hulp (COM(2002) 490)¹,
 - gezien de mededeling over het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2003 (COM(2002) 590)²,
 - gezien de bijdragen van de openbare hoorzitting van de Commissie ontwikkelingssamenwerking van 28 mei 2002,
 - gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie ontwikkelingssamenwerking (A5-0066/2003),
- A. overwegende dat wat betreft de verwezenlijking van de hoofddoelstelling, namelijk armoedebestrijding, het ontwikkelingsbeleid tot nu toe grotendeels heeft gefaald, en dat economische en technische maatregelen op zich onvoldoende zijn om het probleem van de armoede op te lossen en duurzame ontwikkeling te waarborgen,
- B. overwegende dat het toepassen van buitenlandse modellen een van de oorzaken is van het mislukken van het ontwikkelingsbeleid,
- C. overwegende dat om de doeltreffendheid van het ontwikkelingsbeleid te vergroten dit beleid op een andere manier moet worden benaderd, waarbij met name de capaciteiten dienen te worden versterkt in een participatief proces op basis van toe-eigening,
- D. overwegende dat volgens de Overeenkomst van Cotonou niet-gouvernementele actoren een grote rol te spelen hebben in het proces van definiëring, tenuitvoerlegging en evaluatie van

¹ PB C ...

² PB C ...

het ontwikkelingsbeleid,

- E. overwegende dat de nieuwe samenwerkingsstrategie voor de ontwikkeling van Afrika (NEPAD) steunt op het beginsel dat de Afrikanen zelf verantwoordelijk zijn voor hun ontwikkeling, die ze zelf moeten beheren,
- F. overwegende dat onderwijs een fundamenteel instrument is om armoede te bestrijden en de grondslagen te leggen voor duurzame economische groei, en dus een essentieel onderdeel moet zijn van het proces van capaciteitsopbouw,
- G. overwegende dat de AIDS-epidemie en andere aan armoede verbonden ziekten een belangrijk obstakel vormen voor het welslagen van het ontwikkelingsbeleid, inclusief de op capaciteitsopbouw gerichte maatregelen,
- H. overwegende dat de eerbiediging van de mensenrechten en het bestaan van democratische en transparante instellingen een sleutelrol spelen voor de vergroting van de doeltreffendheid van het ontwikkelingsbeleid,
- I. overwegende dat corruptie de samenleving in moreel opzicht ondermijnt, vaak leidt tot besluiten die niet aangepast zijn aan de reële behoeften van de bevolking, de prijzen van producten en diensten aanzienlijk verhoogt en serieuze investeerders afschrikt,
- J. overwegende dat het loskoppelen van de hulp een stimulans vormt voor de deelneming van de ontwikkelingslanden aan het bepalen van hun eigen ontwikkeling, en bijdraagt tot het beperken van de corruptie,
- K. overwegende dat initiatieven zoals het door het Europees Centrum voor het beheer van het ontwikkelingsbeleid (ECPDM) in Korovolu (Fiji) georganiseerde seminar met Europese parlementsleden zeer nuttig zijn,
- L. zich ervan bewust dat de handelsbetrekkingen een van de motoren voor economische groei zijn en daarom bijdragen tot ontwikkeling en het uitroeien van de armoede in de ontwikkelingslanden,
- M. herinnerend aan de ministersverklaring van Doha waarin wordt bevestigd dat technische bijstand en capaciteitsvergroting een voor ontwikkeling fundamenteel onderdeel van het wereldhandelssysteem zijn,
- N. in herinnering brengend dat de Europese Unie in het Programma voor Ontwikkeling van Doha heeft toegezegd om het handelsvolume van de ontwikkelingslanden te vergroten door steun te verlenen voor technische bijstand op alle gebieden die te maken hebben met de handel,
- O. overwegende dat een al dan niet wederkerig recht van toegang van de armste landen tot de markten van de ontwikkelde landen totaal ontoereikend is om een reële ontwikkeling van de handelsstromen te garanderen, indien daarnaast ook niet de capaciteit van deze landen wordt versterkt om hun industrie en hun landbouw te ontwikkelen, de in de importlanden geldende certificatie- en normalisatienormen - met name op sanitair en fytosanitair gebied - na te leven, en de handelscircuits te kennen,

- P. gezien het belang van de nieuwe technologieën, met name Internet, voor de capaciteitsopbouw,
- Q. overwegende dat het beleid van capaciteitsopbouw dient te worden geëvalueerd en dat bij deze evaluatie rekening dient te worden gehouden met de standpunten van de basisgemeenschappen,
1. acht het noodzakelijk dat de samenwerkingsmethoden worden herzien en dat het ontwikkelingsbeleid wordt gebaseerd op een versterking van de capaciteiten en op de afspraak dat individuen en organisaties hun potentieel en capaciteit ontwikkelen teneinde hun ontwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken;
 2. is van oordeel dat een beleid van capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden moet steunen op de volgende beginselen:
 - de begunstigde landen dienen te worden betrokken bij de keuze van de prioritaire ontwikkelingsdoelstellingen en de methoden om ze te verwezenlijken, op grond van het beginsel van toe-eigening, zodat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun keuze,
 - er dienen kwalitatieve doelstellingen te worden bepaald vanuit een pluridimensionaal perspectief dat de diverse niveaus en de diverse actoren van de samenleving omvat,
 - het ontwikkelingsproces moet continu en duurzaam zijn,
 - er moet een uitwisseling van ervaringen plaatsvinden tussen de basisgemeenschappen, de NGO's van de zuidelijke landen, de plaatselijke autoriteiten en de regeringsinstanties van de ontwikkelingslanden;
 3. onderstreept opnieuw dat de maatregelen die erop gericht zijn het universele recht op onderwijs te garanderen en de AIDS-epidemie en de aan armoede verbonden ziekten uit te roeien een fundamenteel onderdeel van het proces van capaciteitsopbouw moeten zijn;
 4. verzoekt de Commissie een mededeling op te stellen over capaciteitsopbouw en de rol die dit begrip moet spelen bij de heroriëntering van het ontwikkelingsbeleid en wenst dat ook in de mededeling van de Commissie over Good Governance de nadruk wordt gelegd op capaciteitsopbouw;
 5. onderstreept het belang van de factor nabijheid voor de capaciteitsopbouw, en juicht wat dat betreft het deconcentratiebeleid van de Commissie toe;
 6. onderstreept het belang van de versterking van de institutionele capaciteit - van centrale zowel als plaatselijke instellingen, met name parlementaire instellingen - om de democratische structuren en de rechtsstaat effectief te maken, behoorlijk bestuur te bevorderen en corruptie te bestrijden; is van oordeel dat de uitwisseling van ervaringen, op voet van gelijkheid, tussen parlementsleden van de donorlanden en de begunstigde landen een van de middelen is om de capaciteit te versterken; wijst opnieuw op de essentiële rol die de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU daarbij speelt;

7. juicht de mededeling van de Commissie over het loskoppelen van de hulp toe en verzoekt de donorlanden, teneinde een mogelijk conflict tussen hun eigen belangen en die van de begunstigde landen te voorkomen, een beroep te doen op onafhankelijke organisaties bij de keuze van de hulpprojecten;
8. acht de versterking van de capaciteiten van de politieke partijen, met name ook in financieel opzicht, onontbeerlijk, teneinde de deelneming van de burgers aan het democratiseringsproces en de besluitvorming te garanderen;
9. onderstreept dat regionale en plaatselijke instanties, traditionele gemeenschappelijke structuren, niet-gouvernementele organisaties, kerken en vakbonden een sleutelrol spelen voor de capaciteitsopbouw, en verzoekt de Commissie hun medewerking te bevorderen;
10. wijst op de noodzaak de zelforganisatie van marginale groepen in de samenleving te bevorderen, teneinde de gemeenschappen die het zwaarst door de armoede worden getroffen in staat te stellen mee te werken aan hun eigen ontwikkeling;
11. is van oordeel dat tevens de capaciteit van de burgers van de ontwikkelingslanden om contacten te leggen met de overheid, op de diverse niveaus, moet worden versterkt, en dat de transparantie van het bestuur dient te worden gegarandeerd;
12. verzoekt de Commissie er samen met de donorlanden en de instanties en organisaties die hulp voor capaciteitsopbouw ontvangen op toe te zien dat de versterking van de capaciteit van de civil society in de ontwikkelingslanden centraal staat bij het opstellen van de prioritaire sectoren die in het kader van de nationale strategiedocumenten worden gedefinieerd, conform de rol die de niet-gouvernementele actoren in het kader van de Overeenkomst van Cotonou is toegewezen;
13. wenst dat de delegaties van de Europese Gemeenschap bij de opstelling van nationale strategiedocumenten regelmatig overleg plegen met plaatselijke NGO's en basisgemeenschappen over de doelstellingen van de capaciteitsopbouw;
14. verzoekt de Europese Gemeenschap de versterking van de capaciteit van de civil society van ontwikkelingslanden centraal te plaatsen in haar ontwikkelingsacties (mainstreaming) en deze specifiek te vermelden in de rechtsgronden van begrotingslijnen voor ontwikkelingsaangelegenheden;
15. verzoekt de Commissie in het kader van haar ontwikkelingsbeleid meer het accent te leggen op capaciteitsopbouw op het gebied van landbouw en handel, kennis en naleving van de in de landen van bestemming geldende normen, met name op sanitair en fyto-sanitair gebied, en beheersing van de handelscircuits; wenst dat de Commissie in het kader van de nationale strategiedocumenten terzake duidelijke doelstellingen bepaalt;
16. is verheugd dat de Commissie en de lidstaten een compromis hebben bereikt over een bijdrage ter waarde van 19 miljoen CHF (dat is 63% van de totale bijdragen) aan het Algemene Trustfonds van het Programma van Doha voor Ontwikkeling, dat is ingesteld om het verlenen van technische bijstand te bevorderen en de ontwikkelingslanden te helpen hun capaciteiten te verhogen om ten volle te kunnen participeren in de wereldhandel;

17. juicht het toe dat met hulp van de Europese Unie in Genève een technisch bureau opgericht is om de ACS-landen te helpen hun capaciteit in het kader van de multilaterale onderhandelingen te versterken, maar waarschuwt voor gerichte technische hulp *ad hoc* die alleen tot doel heeft de betrokken landen te helpen de verplichtingen die ze in het kader van de handelsovereenkomsten zijn aangegaan na te komen, en waardoor de reële capaciteit op zich niet wordt versterkt; constateert met voldoening dat de Commissie daartoe voorzien heeft in 20 miljoen euro aan steun;
18. acht het tevens van belang dat de capaciteit van het midden- en kleinbedrijf in de ontwikkelingslanden - dat er in belangrijke mate toe kan bijdragen dat van de ontwikkeling maximaal profijt wordt getrokken - om het hoofd te bieden aan de concurrentie van uit de Europese Unie of andere ontwikkelde landen afkomstige producten, wordt versterkt;
19. verzoekt de Commissie het beleid van capaciteitsopbouw systematisch te evalueren, en te dien einde multidisciplinaire studies uit te voeren, inclusief over sociologische aspecten; is van oordeel dat de plaatselijke NGO's en de basisgemeenschappen daarbij dienen te worden betrokken;
20. is van mening dat op alle niveaus de noodzakelijke instrumenten vastgesteld moeten worden om te zorgen voor coördinatie en complementariteit tussen alle internationale instellingen die werkzaam zijn op het gebied van de capaciteitsopbouw;
21. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de lidstaten.

TOELICHTING

"Capaciteitsopbouw" (*capacity building*, in het Frans *renforcement des capacités*) werd aanvankelijk gezien als een vorm van technische hulp. Het begrip werd op internationaal niveau een van de eerste keren gedefinieerd in het kader van Agenda 21 van de eerste Wereldmilieutop in Rio, in 1992.

Maar zoals "duurzame ontwikkeling" is ook het begrip "capaciteitsopbouw" vrij vaag. Wij wensen het in dit verslag dan ook duidelijker te omschrijven, en aan te geven welke middelen ervoor ter beschikking staan en wat terzake de strategie voor een actie van de Europese Unie in het kader van het ontwikkelingsbeleid kan zijn.

1. Naar een duidelijke definitie

Onze opvatting van de begrippen "capaciteit" en "capaciteitsopbouw" wordt beïnvloed door de diverse culturele tradities en ervaringen. Elk land moet zijn capaciteit ontwikkelen, maar de concrete omstandigheden zijn niet dezelfde in Europa als in Afrika. Deze onduidelijkheid kan leiden tot misverstanden. Uitwisseling van ervaringen tussen donorlanden en ontwikkelingslanden, zoals in het kader van het Europees Centrum voor het beheer van het ontwikkelingsbeleid (ECPDM), maakt het evenwel mogelijk een aantal gemeenschappelijke lijnen te definiëren.

Onder "**capaciteit**" wordt verstaan "de bekwaamheid van particulieren, organisaties en samenlevingen functies te vervullen, problemen op te lossen en hun eigen doelstellingen te bepalen en te verwezenlijken".

"**Capaciteitsopbouw**" is "het proces waarbij particulieren, organisaties, instellingen en samenlevingen (individueel en collectief) hun bekwaamheid ontwikkelen om 1) functies te vervullen, problemen op te lossen en doelstellingen te bepalen en te verwezenlijken, en 2) hun ontwikkelingsbehoeften te kennen en in deze behoeften te voorzien, in een ruime context en op duurzame wijze".

Capaciteitsopbouw kan worden gezien vanuit verschillende perspectieven:

- a) een organisatorisch perspectief, waarbij de individuele of collectieve capaciteiten worden omgezet in organisatorische resultaten via een lichaam, een organisatie of een groep organisaties;
- b) een institutioneel perspectief, waarbij de ontwikkeling van de middelen die verbonden zijn aan de totstandbrenging en/of consolidatie van een democratisch systeem en een rechtskader dat de spelregels bepaalt, wordt gestimuleerd;
- c) een systemisch perspectief, waarbij een multidimensionale visie wordt geboden, opgevat als een interventie op verschillende niveaus, gericht op diverse actoren;
- d) een participatief perspectief, steunend op niet-hiërarchische, participatieve en autonome ontwikkeling waarbij het individu centraal staat en toe-eigening de centrale factor is.

Het beleid van capaciteitsopbouw dient te steunen op de volgende beginselen:

- ruime participatie en op plaatselijk niveau vastgestelde prioriteiten (toe-eigening),
- gebruikmaking van plaatselijke capaciteiten,
- permanente opleiding en aanpassing,
- investeringen op lange termijn,
- actie op verschillende niveaus,

- uitwisseling van ervaringen.

Capaciteitsopbouw had aanvankelijk vooral betrekking op aspecten zoals persoonlijke opleiding, functies, structuren, systemen, en factoren zoals uitrusting, infrastructuur en financiële middelen. Men dient evenwel ook het accent te leggen op elementen die moeilijker kwantificeerbaar zijn, zoals motivering, integriteit, loyaliteit, democratische beginselen en aansporingen die het gedrag van o.a. personen en maatschappelijke groepen kunnen beïnvloeden. Het is een nieuwe benadering van de ontwikkelingsactie, waarbij het accent meer op kwalitatieve aspecten wordt gelegd.

2. Modus operandi

In het licht van deze poging tot definitie moet capaciteitsopbouw worden gezien als een **participatief proces**. Capaciteitsopbouw moet steunen op het beginsel van **toe-eigening als centrale factor**. Men dient af te zien van de toepassing van buitenlandse modellen en integendeel te proberen de plaatselijke bekwaamheden in kaart te brengen en te gebruiken. De buitenlandse interveniënt is meer iemand die mogelijkheden wil bieden dan iemand die iets wil aanleren. De ervaring op het gebied van ontwikkelingssamenwerking leert dat capaciteit niet van buitenaf kan ontstaan of kan worden verschaft. Capaciteit wordt gegenereerd door de inzet, gedurende een zekere tijd, van degenen die het ontwikkelingsproces doormaken zelf. Vele interventies van bovenaf (*top down approach*) zijn ondoeltreffend of niet duurzaam gebleken.

Alle **actoren die als tussenschakel fungeren tussen staat en burgers** - politieke partijen, plaatselijke besturen, traditionele structuren, niet-gouvernementele organisaties, kerken, vakbonden - hebben daarbij een rol te spelen. De succesrijkste projecten zijn meestal partnerschappen. NGO's en andere plaatselijke partners moeten op een gedecentraliseerd niveau bij de acties worden betrokken, via delegaties van de Commissie ter plaatse. Identificatie van plaatselijke talenten is van essentieel belang voor het welslagen van de capaciteitsopbouw. Men heeft al te vaak de neiging te veronderstellen dat plaatselijke talenten niet bestaan.

Bovendien dient de **deconcentratie** van de actie van de EU in het veld te worden aangemoedigd, teneinde de programma's voor capaciteitsopbouw doeltreffender te maken (snellere besluitvorming, personeel dat op de hoogte is van de plaatselijke omstandigheden, enz.).

De donoren dienen een andere houding aan te nemen en de plaatselijke actoren de ruimte te laten om hun eigen projecten te verwezenlijken, van hun fouten te leren en te evolueren in een omgeving waarin zij afgeschermd zijn tegen financiële en hiërarchische druk op korte termijn. De donor moet bereid zijn een zeker risico te lopen.

Twee voorbeelden van capaciteitsopbouw met een doeltreffend proces van toe-eigening kunnen hier worden vermeld:

- de **functie van ombudsman** die in traditionele Afrikaanse samenlevingen vaak voorkomt en zeer nuttig is voor de maatschappelijke cohesie en het oplossen van conflicten, en die diverse geslaagde projecten opgeleverd heeft voor de oprichting van gouvernementele ontwikkelingsbureaus in Afrika;
- de **traditionele dorpsbijeenkomsten**, die ten grondslag liggen aan het project voor "gacaca-rechtspraak" in Rwanda. De "gacaca-rechtspraak" ("gacaca" betekent "gazon") die momenteel in Rwanda wordt ontwikkeld is een uitstekend voorbeeld van capaciteitsopbouw. Zij is ingegeven door een traditionele structuur die een proces van toe-eigening door de

plaatselijke bevolking mogelijk heeft gemaakt. Zij wordt gesteund door de internationale gemeenschap, en de mensenrechten-NGO's worden er nauw bij betrokken. De gacaca's vinden hun oorsprong in de traditionele dorpsbijeenkomsten die tot doel hadden burentwisten en andere kleine conflicten op te lossen. Zij werden ingesteld om de rechtspraak te versnellen (meer dan een miljoen mensen wachten sinds het einde van de genocide op een proces), in een geest van verzoening en herintegratie van voormalige gevangenen in de plaatselijke gemeenschap. De rechters hebben een opleiding van een week genoten, waaraan internationale NGO's (Advocaten zonder grenzen, Penal Reform International, Réseau des citoyens) hun medewerking hebben verleend.

Het ontbreken van een proces van toe-eigening kan zelfs desastreuze gevolgen hebben. Men ziet steeds duidelijker in dat het nutteloos is de capaciteit op organisatorisch niveau te versterken door externe mechanismen zoals extra bezoldiging, beheersstructuren buiten de gebruikelijke kanalen of de levering van uitrusting of materiaal (wat meestal onderhoud vergt). Wanneer de donoren zich terugtrekken, stort het hele systeem in.

De donoren geven over het algemeen de fouten van het verleden toe, maar men stelt vast dat het tot nu toe zeer moeilijk is geweest zich aan te passen en de werkmethoden en de procedures te herzien.

Wij wensen in punt 3 (actieterreinen) stil te staan bij de vorderingen die zijn gemaakt en de aspecten die volgens het Europees Parlement een versterkte actie vergen.

3. Actieterreinen

Gezien de omvang van het in dit verslag behandelde thema wil de rapporteur zich beperken tot het aangeven van een algemeen kader voor het bevorderen van belangrijke actieterreinen op het gebied van capaciteitsopbouw, in plaats van de diverse sectorale beleidsmaatregelen in detail te behandelen.

Volgens de Overeenkomst van Cotonou is het hoofddoel van de ontwikkeling armoedebestrijding. Capaciteitsopbouw dient dan ook ten dienste te worden gesteld van deze doelstelling, door voorwaarden te creëren die gunstig zijn voor de consolidering van de rechtsstaat en de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling. De voorbeelden werden dan ook in die geest gekozen.

3.1. Consolidering van de democratie en behoorlijk bestuur

. Versterking van de institutionele en bestuurlijke capaciteit, inclusief op parlementair niveau

De versterking van de institutionele capaciteit en de consolidering van de staatsstructuren op het niveau van de politieke instellingen, maar ook op bestuurlijk niveau, zijn van essentieel belang.

De noodzaak van versterking van de parlementaire capaciteit dient in deze context te worden onderstreept. De **uitwisseling van ervaringen** en de definitie van goede praktijken zijn -gezien de interactiviteit - noodzakelijk naast de traditionele opleiding. Talrijke donoren hebben zich daarop toegelegd (UNDP, Commonwealth, Friedrich Ebert Stichting, enz.).

De seminars die het ECPDM in diverse ACS-regio's heeft georganiseerd zijn uiterst nuttig gebleken. Een voorbeeld daarvan is het mede door het parlement van de Fiji Eilanden in

september 2002 georganiseerde seminar voor de regio van de Stille Zuidzee. Tijdens dit seminar werden met name de volgende onderwerpen behandeld: de Overeenkomst van Cotonou, de voornaamste innovaties ten aanzien van de Overeenkomst van Lomé, de gevolgen voor de regio van de Stille Zuidzee en vooral de door de parlementen uit te oefenen controle op de uitvoerende macht, in het kader van de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Cotonou. Vooral de uitwisseling, op voet van gelijkheid, van ervaringen tussen parlementsleden van de Stille Zuidzee en Europese parlementsleden is vruchtbaar geweest en heeft nieuwsgierigheid en belangstelling gewekt voor de ACS-EU samenwerking.

Het secretariaat van de Commissie ontwikkelingssamenwerking heeft van zijn kant herhaalde malen opleidingsseminars georganiseerd voor ambtenaren van Afrikaanse parlementen of regionale organisaties, maar zijn mogelijkheden zijn beperkt.

In die zin lijkt het opzetten van een netwerk van voormalige Europese parlementsleden en gepensioneerde ambtenaren van de Europese instellingen, die een bron van ervaring en expertise kunnen zijn, wenselijk.

. **Behoorlijk bestuur en bestrijding van corruptie**

De ontwikkelingslanden zijn zeer sterke **verbintenissen** aangegaan ten aanzien van behoorlijk bestuur, en hebben zich dit begrip geleidelijk aan eigen gemaakt. Voorbeelden daarvan zijn de Overeenkomst van Cotonou, het actieplan van de in april 2000 in Cairo georganiseerde Afrikaans-Europese Top en het NEPAD. Het taboe wordt geleidelijk aan doorbroken.

Capaciteitsopbouw geschiedt op dit gebied via vermindering van overmatige bureaucratie. Ruime beoordelingsbevoegdheid leidt immers gemakkelijk tot corruptie (met name op het gebied van grote openbare werken en militaire uitrusting). Corruptie leidt niet alleen tot een aanzienlijke verhoging van de prijzen van producten en diensten, en vaak tot keuzen die niet aangepast zijn aan de reële behoeften, maar ondermijnt de samenleving ook in moreel opzicht en schrikt serieuze investeerders af.

Wat de directe projecten betreft kan worden geïntervenieerd via opleiding, wetten, douaneregels, regels inzake openbare aanbestedingen enz., om doorzichtigheid te garanderen. Maar er dient ook meer de nadruk te worden gelegd op de **verantwoordelijkheid van de regeringen**, een beter **systeem van aansporingen** voor ambtenaren, en een **werkomgeving waarin men zich beter kan ontplooiën**, om corruptie te voorkomen.

Het hoofdstuk sancties is vrij nieuw. Wij wensen in dit verband te herinneren aan wat werd gepresteerd door de werkgroep van de Paritaire Vergadering ACS-EU wat betreft de gevolgen van sancties, meer bepaald embargo's, voor de bevolkingen van de landen die door dergelijke maatregelen worden getroffen. In het kader van het GBVB zijn sancties mogelijk. In de artikelen 96 en 97 van de Overeenkomst van Cotonou is voorzien in specifieke procedures in geval van mislukking van de politieke dialoog.

Er zij nogmaals op gewezen dat ook de ontwikkelingslanden een fundamentele rol te spelen hebben: fiscale aftrek van steekpenningen die worden uitgekeerd om overheidsopdrachten in het buitenland in de wacht te slepen werd pas twee jaar geleden verboden!

Wat de werkzaamheden van de Commissie betreft werden aanzienlijke inspanningen geleverd in het kader van de nationale strategiedocumenten. Een evaluatie van het succes ervan is evenwel

pas op korte of middellange termijn mogelijk¹. In haar werkprogramma voor 2003² heeft de Commissie een mededeling over "governance in het kader van het ontwikkelingsbeleid van de EG" aangekondigd. Deze mededeling zou moeten steunen op de versterking van de institutionele capaciteit en in het verlengde moeten liggen van de conclusies van de Raad van mei 2002 inzake "behoorlijk bestuur, democratie en ontwikkeling".

3.2. Onderhandelingen op handelsgebied

. **Handelscapaciteit**

Capaciteitsopbouw is ook van essentieel belang om de ontwikkelingslanden werkelijk, en niet alleen maar theoretisch, toegang te verlenen tot de markten van de ontwikkelde landen. Men constateert immers dat zonder **de ontwikkeling van het potentieel** op industrieel en landbouwgebied en een goede kennis van de **sanitaire en fytosanitaire normen** en van de **handelscircuits** het recht van toegang tot de markten in werkelijkheid louter theoretisch is. Deze *supply-side constraints* vormen een integrerend deel van de capaciteitsopbouw. Zo voert Oeganda, dat theoretisch recht heeft op onbeperkte toegang tot de EU-markt uit hoofde van het initiatief "alles behalve wapens", in werkelijkheid maar zeer weinig uit, omdat het zijn plaatselijke producties (landbouwproducten, snijbloemen, tropisch fruit, enz.) nog niet voldoende ontwikkeld heeft. Het maakt ook niet ten volle gebruik van zijn rechten in het kader van het "protocol inzake suiker".

De rapporteur juicht ook succesrijke initiatieven toe zoals de steun aan onderzoek op landbouwgebied in Kenia³ of de versterking van de sanitaire controles voor de visserij in het Victoria-meer, een programma van 45 miljoen euro dat de exportcapaciteit van de betrokken landen aanzienlijk heeft verhoogd⁴.

De behoeften van de ACS-landen wat duurzame capaciteitsopbouw op handelsgebied betreft blijven over het algemeen echter enorm.

. **Hulp bij de onderhandelingen**

Deze kwestie werd nog niet zo lang geleden ter sprake gebracht door de Europese Commissie en het Comité voor ontwikkelingshulp van de OESO.

In december 2000 werd 20 miljoen euro van het achtste EOF (over 4 jaar) bestemd voor capaciteitsopbouw in het kader van de onderhandelingen over de sluiting van handelsovereenkomsten. Daarbij is voorzien in vrijwel onmiddellijke toegang tot kredieten en een strikt na te leven tijdschema. Maar het mechanisme van "snelle uitkering" is wegens diverse tegenvallers vastgelopen.

Het programma van versterking van de handelscapaciteit heeft betrekking op het verlenen van technische hulp aan de regeringen van de ACS-landen, de regionale organisaties en de niet-gouvernementele actoren, met het oog op de voorbereiding van en de onderhandelingen over de sluiting (uiterlijk op 31 december 2007) van overeenkomsten voor economisch partnerschap met de EU. Het programma staat niet expliciet open voor parlementsleden. De beheersunit is slechts

¹ COM(2002) 490, blz. 149.

² COM(2002) 590.

³ COM(2002) 490, blz. 143.

⁴ Ibid., blz. 145.

sinds juli 2002 operationeel, in plaats van sinds december 2001, zoals oorspronkelijk gepland, een aanzienlijke vertraging die te wijten is aan obstakels van institutionele aard als gevolg van de interne reorganisatie bij de Commissie. Van juli tot december 2002 werden een veertigtal aanvragen ingediend en 10 projecten in aanmerking genomen, uit verschillende regio's van de wereld.

De tenuitvoerlegging van een soortgelijk programma van 10 miljoen euro over 3 jaar (zevende EOF) ter versterking van de capaciteit van de ACS-landen om deel te nemen aan de debatten in het kader van de WTO heeft eveneens vertraging opgelopen. Uit hoofde van het negende EOF zou 50 miljoen euro moeten worden toegewezen.

Om werkelijk doeltreffend te zijn, moet deze vorm van steun evenwel gestructureerd, duurzaam en globaal zijn.

De ontwikkelingslanden hebben voor de onderhandelingen op handelsgebied ook behoefte aan interne mechanismen voor raadpleging en coördinatie tussen ministeries, en tussen de regering en de parlementen, de particuliere sector en de civil society.

Een probleem dat daarbij kan rijzen is een mogelijk belangenconflict voor een donorland dat ook zijn belangen wil behartigen in het kader van de onderhandelingen op handelsgebied. Bij de voorbereiding van de ministersbijeenkomst van Seattle in 1999 is gebleken dat in een door de Verenigde Staten gefinancierd opleidingsprogramma ten behoeve van besluitvormers en actoren van de particuliere sector in Senegal sterk het accent werd gelegd op kwesties die verband hielden met de eigen prioriteiten van het donorland (de noodzaak de landbouwsubsidies af te schaffen), en bewust aspecten werden verzwegen waarbij het risico bestond dat de belangen van Senegal zouden botsen met die van de Verenigde Staten (intellectuele-eigendomsrechten).

Het is van belang dat de versterking van de handelscapaciteit wordt toevertrouwd aan onafhankelijke organen, met offerte-aanvragen op grond van objectieve kwaliteitscriteria.

. ACS-bureau in Genève

In april 2002 werd in Genève een Vertegenwoordigingsbureau van de ACS-landen geopend, dat beschikt over een budget van 9 miljoen euro (waarvan 3,1 miljoen werd uitgekeerd) voor projecten *ad hoc*, en 18 miljoen euro (waarvan 3,6 miljoen werd uitgekeerd) voor huishoudelijke uitgaven¹.

3.3. Overheidsfinanciën

De sluiting van vrijhandelsakkoorden en de daaruit voortvloeiende afschaffing of verlaging van douanetarieven kan leiden tot een aanzienlijke inkomstenderving voor de nationale begroting. Voor een groot aantal landen vertegenwoordigen de douanerechten nog steeds een aanzienlijk percentage van de inkomsten in de nationale begroting: in 1999 20% voor Burundi, 47% voor Ivoorkust, 77% voor Guinee, 26% voor Mauritius (46% in 1990), 32% voor Papoea-Nieuw-Guinea, 40% voor de Dominicaanse Republiek². Het is niet zeker dat de toename van het handelsvolume alleen deze inkomstenderving zal compenseren. En zelfs indien dit het geval mocht zijn, dan blijven structurele aanpassingen in een overgangsfase noodzakelijk. De ACS-landen hebben duidelijk te kennen gegeven dat een en ander tot gevolg kan hebben dat zij hun

¹ De Europese Unie financiert ongeveer 45% van de huishoudelijke uitgaven van het Bureau in Genève.

² Central Government revenues, World development indicators, Banque Mondiale, New York, 2002.

tariefbarrières niet zullen willen verlagen, noch in het kader van de overeenkomsten voor economisch partnerschap, noch in de context van de multilaterale onderhandelingen.

Er dient dan ook te worden voorzien in alternatieve bronnen van inkomsten - BTW of directe belastingen -, maar dit vereist een omvangrijke structurele hervorming. Wij kunnen dit aspect in het kader van dit verslag niet uitvoerig behandelen. Wij wensen er evenwel op te wijzen dat er een marge bestaat voor fiscale maatregelen, ook in de minst ontwikkelde landen. De Europese Unie zou ook op dit gebied capaciteitsopbouw moeten stimuleren, uitgaande van de volgende criteria:

- **transparantie** dank zij publicatie van de van toepassing zijnde teksten en afschaffing van feitelijke of rechtens verleende vrijstellingen;
- **eenvoud en uitvoerbaarheid**, waarbij met name de "opeenstapeling" van belastingen dient te worden voorkomen;
- **instemming van de publieke opinie** met een proces van invoering van een algemeen belastingstelsel.

In verband met dit laatste punt kan worden opgemerkt dat er een band bestaat tussen de invoering van een belastingstelsel en de democratisering van de samenleving. Een regering die een belasting invoert moet zulks verantwoorden ten aanzien van het parlement en de kiezers, terwijl een regering die beschikt over uit grondstoffen (aardolie) voortkomende inkomsten gemakkelijker aan controle kan ontsnappen.

4. Naar een evaluatie van de capaciteitsopbouw

De evaluatie van de capaciteitsopbouw stuit op twee grote obstakels:

- **de moeilijkheid om de projecten te identificeren** in het systeem van statistieken van de Commissie. Behoudens enkele duidelijk omschreven projecten, zoals de projecten in het kader van de onderhandelingen over de sluiting van handelsakkoorden, kunnen de projecten op het gebied van capaciteitsopbouw in de activiteitenbalansen nagenoeg niet worden geïdentificeerd. Capaciteitsopbouw is horizontaal en komt niet tot uiting in de door de Commissie gebruikte sectorale indicatoren van het Comité voor ontwikkelingshulp (CAD) van de OESO. Het Parlement heeft in het kader van de kwijtingsprocedure reeds zijn bezorgdheid geuit over het feit dat het gebruik van EOF-kredieten voor capaciteitsopbouw op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg onmogelijk kan worden gecontroleerd. De recente tendens om voorrang te geven aan macro-economische steun kan de moeilijkheid nog vergroten. Indien deze vorm van steun niet gepaard gaat met een proces van geleidelijke toewijding, dan wordt de traceerbaarheid van de hulp een probleem;
- **de ontoereikendheid van de kwantitatieve criteria**. Zoals blijkt uit onze opmerkingen over de moeilijkheid om een duidelijke definitie te geven (zie hierboven), is een kwantitatieve evaluatie in elk geval onvoldoende. Indien men capaciteitsopbouw als een proces beschouwt en men ook de sociologische aspecten, zoals wijzigingen van houding, wil evalueren, dan moet de evaluatiemethode bij voorrang steunen op een multidisciplinaire benadering. Dit soort van evaluatie vergt tijd en is slechts op lange termijn mogelijk.

De rapporteur bepleit de uitvoering van grondige en multidisciplinaire studies over verschillende landen, om te onderzoeken of het ontwikkelingsbeleid werkelijk leidt tot capaciteitsopbouw. De

evaluatie-unit van Aidco heeft terzake zeer nuttig werk verricht. Uit haar evaluaties dienen de nodige lessen te worden getrokken.