

Governance en de Schaduwzijde van Ontwikkeling

Een sociaal-geografische studie naar de toepassing van het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project



Joris Schapendonk
Sociale Geografie
Radboud Universiteit



Governance en de Schaduwzijde van Ontwikkeling

*Een sociaal-geografische studie naar de toepassing van het
governance concept in het Lesotho Highlands Water Project*

*“Wisdom does not reside in one place”
(Sesotho gezegde)*

Joris Schapendonk, S0114537
Nijmegen, December 2006

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Sociale Geografie en Planologie
Thomas van Aquinostraat 3
P.O. Box 9108, 6500 HK, Nijmegen
Tel. 024-3611924

Begeleider: Dr. A.L. van Naerssen

Voorwoord

In 2001 is mijn studie sociale geografie in Nijmegen van start gegaan. Naarmate de studie vorderde, begonnen de geografische onderwerpen mij steeds meer te boeien. Dit resulteerde na drie jaar in een bachelorscriptie over ruimtelijk segregatie in Nederland en Zwitserland. Gedurende het derde jaar groeide de interesse in globalisering en processen van onderontwikkeling. Dit was één van de belangrijkste redenen om een buitenlandse stage te lopen. In 2004 vertrok ik naar Kaapstad om voor vijf maanden in dienst van AWEPA te treden. Ik heb daar in een onderzoeksproject geparticipeerd met als titel: *The Roles of Parliaments in Conflictmanagement and Peacebuilding*.

Bij AWEPA kwam ik niet alleen in een professioneel inspirerende omgeving terecht, ook de warmte van mijn collega's zullen mij nog lang blijven heugen. Voor de ontvangst, de steun en het geven van vertrouwen wil ik mijn dank betuigen aan Jeff Balch, Jessica Longwe, Christine Leibach en Nomawethu Xali. Zonder hen was mijn stage nooit zo succesvol geweest als toen.

Enmaal teruggekomen in Nederland pakte ik snel mijn studie weer op. Het was al vroeg duidelijk dat mijn stage-onderzoek geen geschikt onderwerp was voor een eindschiptie. Dit was echter geen teleurstelling. Ik zag het meer als een win-situatie. Zo kon ik mijn kennis immers verbreden naar een ander onderwerp, dat wel binnen de 'grenzen' van de geografie valt. Na een lang proces van onderwerpafbakening, werd het uiteindelijke onderwerp van de scriptie de sociaal-geografische gevolgen van de governance toepassing in het Lesotho Highlands Water Project.

Het eindresultaat heeft nog een tijd op zich laten wachten. De reden hiervoor is dat ik nog twee functies binnen de sectie sociale geografie van de Radboud Universiteit heb vervuld. De eerste functie betrof een onderzoeksaanstelling voor het project *International Migration and National Development; Viewpoints and Policy Initiatives in the Countries of Origin*. De tweede functie was een student-assistentchap binnen het onderwijs. Beide functies hebben mij op verschillende aspecten verder ontwikkeld. Ik wil om deze reden Annelies Zoomers en Ton van Naerssen bedanken voor de kansen die zij mij gegeven hebben.

Na de gebruikelijke uren schrijven en de daarbij horende *writer's block*, ben ik zeer tevreden met het eindproduct. Deze scriptie heeft echter niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van een aantal mensen. Ik wil daarvoor allereerst mijn ouders bedanken. Zij hebben mij door de jaren heen gesteund in de keuzes die ik maakte. Daar ben ik zeer gelukkig mee. Daarnaast wil ik, nogmaals, maar nu in het bijzonder, Ton van Naerssen bedanken voor de begeleiding tijdens het schrijven van mijn scriptie. Mede door zijn aanwijzingen ben ik gekomen tot een waardige afsluiting van mijn studie.

Joris Schapendonk
Nijmegen, 2 december 2006

Executive summary

The Lesotho Highlands Water Project (LHWP) is one of Africa's largest infrastructural projects. It is initiated by two countries; Lesotho and South Africa. It aims to transfer water to the Gauteng region in South Africa. One of its sub-goals is promoting general development in the Highlands of Lesotho. The project includes six large dams. Therefore it is part of the international discussion on large dams. This discussion examines the question whether the macro-economic profits justify the local social-economic and ecological losses. This thesis elaborates on that, by focussing on the local impact of the LHWP.

An adequate steering of the project is needed to minimize the negative impact. In this context the governance concept is relevant. Governance is defined as the process and the institutions by which authority is implemented. Governance, in this thesis, is used in the context of the development-discourse. It refers to a complex situation whereby multilateral agencies participate in the decision-making process. It also means that people get more bottom-up (political) control. The underlying assumption is that development, after all, is the product of what people decide to do to improve their livelihoods. Thus, the governance concept used within the development-discourse, implicates that when governance is properly implemented it provides people more control on their daily lives and therefore it contributes to development.

The development context automatically gives governance a normative value. To underline this fact, the concept is linked to the good governance principle. Good governance is seen as *the* latest development instrument. The content of the principle is not clear. Usually an extensive description is given, like the following:

Good governance is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society.¹

The link with the good governance principle makes governance a measurable concept. The 'extent of governance' depends on the question to what extent the good governance principle is realised. Another characteristic of the governance concept in this thesis is the analytical approach of governance. Hereby the governance-process is important as well as the results of that process.

This thesis focuses on the relation between the governance implementation and the (negative) geographical impact of the project in the project area. The underlying hypothesis is the following:

The better the governance concept is applied, the less negative consequences of the project.

The geographical impact concerns, in this thesis, the land-use changes and accompanied social-economic consequences. The research question to inquire the relation between the governance application and this geographical impact reads:

¹ <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

In what way is the governance concept in the Lesotho Highlands Water Project applied and what land-use changes and accompanied social-economic consequences are caused by this application?

This research question exists of two parts, namely:

A: In what way is the governance concept in the Lesotho Highlands Water Project applied?

And:

B: What land-use changes and the accompanied social-economic consequences are caused by the governance application?

For answering part A of the main question a governance-measure-model is presented. The model contains six project-related dimensions and the accessory indicators. It gives the opportunity to conduct a source analysis on the governance application over time. The results are incorporated in different trendlines; six dimension trendlines and one general governance trendline. The score of governance vary between 1 and 10.

The governance analysis is executed on only one dimension of the model. The dimension is: *Voice and accountability*. This dimension contains the bottom-up possibilities to influence the policy process. It also contains the accountability of the authorities. Hereby, transparency and keeping promises are important aspects. Because the analysis is executed on one dimension, the results are indicative.

To answer part B of the main question another source analysis is executed. Thereby, three types of land-use changes are categorized. These are:

- Resettlements
- Land loss
- Loss of natural resources

The analysis of the changes in land-use and the accompanied social-economic consequences is divided in two aspects. The quantitative aspect examines the question: *What is changed?* The qualitative aspect analyses *how these changes are executed?* Together these questions reproduce the social-economic consequences. The model is linked to the governance concept. Ideally, the results of the governance analysis are linked to the analysis of land-use changes. However, these results are only indicative. Therefore a detached governance component is added to the model. This component inquires what part of the land-use changes is caused by the governance application (coupling with the quantitative aspect of the land-use analysis). It is important to note that the governance application only influences the avoidable changes in land-use. Most of the changes are foreseen before the start of the project, and unavoidable.

The component analyses also the policy-design and the policy-application of the relevant policy-initiatives (coupling with the qualitative aspect of the land-use analysis). Thereby three initiatives are seen as the most important: The resettlementprogramme, the compensationprogramme and the rural development plan.

Both analyses relate to phase 1 of the LHWP. This phase is divided in phase 1A: the construction of the Katse and Muela dam (1986-1997), and phase 1B: the construction of the Mohale dam (1994-2003). The four other phases of the project have not been completed yet.

The governance-analysis divides the two phases in four periods of four years. A broader timeframe is chosen for the land-use analysis. Within this analysis a comparison is made between phase 1A and 1B.

Results

The score of the dimension *voice and accountability* is (extremely) low in the first two periods (2.7 and 3.1 with a range: 1-10). This shows the little opportunity for stakeholders to participate in the policy process of phase 1A. This phase was also characterised by a lack of transparency and several forms of intimidation by the authorities. The Lesotho Highlands Development Authority (LHDA), the managing body of the LHWP in Lesotho, acknowledged their shortcomings during phase 1A. Their intention was to improve their strategy in phase 1B. Although much reforms and improvements (on paper) have been made, the analysis shows that in practice, only a few of these improvements had positive effect in practice. The governance score of this dimension increased in the first place, because of the improved policy design. But the score remained low (5.1), because of the defective outcome in practice.

The analysis of the changes in land-use shows the following results. An unambiguous relation between the governance concept and changes in land-use is not proven. Most of the occurred changes are, although underestimated by the authorities, inherent of starting a large-scale spatial project. The changes are, as far as I can determine, not caused by weak governance. The lack of a clear result is possibly caused by the lack of proper information. A source analysis can easily determine *what* changes in land-use occurred. However, the analysis can hardly determine *as a result of what* these changes occurred.

At the same time the qualitative aspect of the analysis shows an unambiguous influence of the governance concept on the consequences of the land-use changes. After all governance relates to the process and institutions by which authority is implemented. Thereby the design and the application of policy is of great importance.

Compared to phase 1A, the policy design of the resettlementprogramme, the compensationprogramme and the rural development plan, is much improved in phase 1B. The resettlement programme was integrated in a development plan, communal losses were more considered in the compensationprogramme and the development plan was extended. Despite of these improvements, the outcome of the initiatives during phase 1B were comparable with the outcome of the initiatives during phase 1A. The cause is the constant inadequate policy application. In phase 1B the resettlementprogramme was still delayed, the compensationprogramme was still partly initiated and adequate funding was still lacking in the development plan.

Conclusion

Because of the large-scale character of the LHWP, it caused many changes in land-use. More than 3500 people are resettled and around 27.000 people are affected by land losses. The amount of these changes was underestimated by the authorities. This does not implicate that these changes were actually caused by *weak governance*. Most of these changes were unavoidable, and the governance application can not be blamed for that.

The resettlements, land losses and losses of natural resources, have had great impact on the local population. Most of the households were depended on agriculture and the social-economic networks within the community. The negative impact implicated changes in lifestyle and a decrease in living standard for many households. About 75% of the households

in the Katse area said their standard of living decreased. About 40% of the resettled Mohale households had no source of income, before the resettlements this percentage was 4%.

The households have been unsatisfactory compensated for the decrease in living standard. At the same time development activities were lacking. This caused unnecessary negative social-economic consequences. The governance application can be blamed for that.

The governance concept has great influence on the accompanied consequences of the changes in land-use. This does not mean that the above hypothesis is approved. The land-use analysis show that the governance concept is better applied in phase 1B then in phase 1A. However, it had the same (lack of) outcome.

The reason for this finding could be that all the aspects of the governance concept (policy-design/policy-application and the six governance dimensions) are approached equally. Governance is measured as an average, without any distinction in importance of the different aspects. A specification of the aspects could be an improvement within a next governance-analysis.

Inhoudsopgave

Voorwoord	III
Executive summary	IV
Veel gebruikte afkortingen	IX
1. Inleiding	1
1.1 Het governance concept en het good governance principe	4
1.1.1 De governance-analyse	5
1.2 Veranderingen in het landgebruik en de sociaal-economische gevolgen	5
1.2.1 De analyse over de veranderingen in het landgebruik	6
1.2.2 Governance en de analyse over het landgebruik	7
1.3 Het LHWP: De looptijd en het projectgebied	8
1.4 Maatschappelijke relevantie	9
1.5 Wetenschappelijke relevantie	12
1.6 Leeswijzer	15
2. Theoretisch Kader	16
2.1 Governance: de afbakening van een veelzijdig begrip	16
2.2 Van government naar governance	17
2.3 Governance en development	18
2.4 Good governance: een development concept	19
3. De Sociaal-geografische en Politieke Context	23
3.1 Lesotho in het kort	23
3.2 Een korte politieke geschiedenis van Lesotho	26
3.3 Het LHWP en de verhoudingen tussen Lesotho en Zuid-Afrika	28
3.4 De sociaal-economische positie van de bewoners	29
4. Het Lesotho Highlands Water Project	30
4.1 De achtergrond en doelstellingen	30
4.1.1 <i>Historische achtergrond</i>	30
4.1.2 <i>Het dorstige Zuid-Afrika</i>	31
4.1.3 <i>Het onderontwikkelde Lesotho</i>	32
4.1.4 <i>De concrete doelstellingen van het project</i>	32
4.2 De inhoud van het project	33
4.3 De institutionele opbouw van het project	36
4.3.1 <i>De rol van de World Bank</i>	37
4.3.2 <i>De betrokken NGO's in het project</i>	37
5. Het Meten van Governance	40
5.1 Het meten van governance	40
5.2 Het governance-meetmodel	41
5.3 Verantwoording uitgewerkte dimensie	44
6. De Governance-analyse	45
6.1 Voice en accountability	45
6.1.1 <i>Periode I: 1986-1990</i>	46
6.1.2 <i>Periode II: 1991-1995</i>	49

6.1.3 Periode III: 1996-2000	51
6.1.4 Periode IV: 2001-2005	54
6.2 Dimensiewaarde voice en accountability	57
7. Governance en de Veranderingen in het Landgebruik	60
7.1 Governance en de kwantitatieve benadering	61
7.2 Governance en de kwalitatieve benadering	62
7.3 De sociaal-economische gevolgen	62
7.4 Governance, landgebruik en de sociaal-economische gevolgen	63
8. De Analyse over de Veranderingen in het Landgebruik	64
8.1 Resettlements	64
8.1.1 <i>Wat is er veranderd?</i>	64
8.1.2 <i>Hoe is het veranderd?</i>	65
8.1.3 <i>De sociaal-economische gevolgen</i>	71
8.1.4 <i>Governance, resettlements en de sociaal-economische gevolgen</i>	72
8.2 Landverlies	73
8.2.1 <i>Wat is er veranderd?</i>	73
8.2.2 <i>Hoe is het veranderd?</i>	75
8.2.3 <i>De sociaal-economische gevolgen</i>	78
8.2.4 <i>Governance, landverlies en de sociaal-economische gevolgen</i>	79
8.3 Verlies van natuurlijke bronnen	80
8.3.1 <i>Wat is er veranderd?</i>	80
8.3.2 <i>Hoe is het veranderd?</i>	81
8.3.3 <i>De sociaal-economische gevolgen</i>	82
8.4.3 <i>Governance, het verlies van natuurlijke bronnen en de sociaal-economische gevolgen</i>	82
9. De Conclusie	86
9.1 De governance toepassing in het LHWP	87
9.2 Governance, landgebruik en de sociaal-economische gevolgen	88
Literatuurlijst	90
Gebruikte internetpagina's	95

Veel gebruikte afkortingen

ANC: African National Congress
BCP: Basotho Congress Party
BNP: Basotho National Party
EAP: Environmental Action Plan
EIA: Environmental Impact Assessment
IRN : International Rivers Network
LCD: Lesotho Congress of Democracy
JPTC: Joint Permanent Technical Commission
JTC: Joint Technical Commission
LCN: Lesotho Council of NGO's
LHDA: Lesotho Highlands Development Authority
LHWC: Lesotho Highlands Water Commission
LHWP: Lesotho Highlands Water Project
LHWRF: Lesotho Highlands Water Revenue Fund
NGO: Non Governmental Organization
POE: Panel of Experts
RDP: Rural Development Plan
TCTA: Trans-Caledon Tunnel Authority
TRC: Transformation Resource Centre

1. Inleiding

Lesotho is een relatief klein land dat geheel omsloten wordt door Zuid-Afrika. Het heeft ongeveer twee miljoen inwoners en het landschap bestaat voor een groot deel uit bergen. Lesotho behoort tot een van de armste landen van de wereld. Een schaarste aan grondstoffen is hier mede de oorzaak van. Het land heeft nauwelijks mijnen en geen olie. Daarnaast zorgt het reliëf in het landschap voor relatief lage landbouwopbrengsten. De ontwikkeling van exportproducten bleef daarom door de jaren heen zeer gering. Aan het einde van de vorige eeuw kwam daar echter verandering in. Sindsdien heeft het land met het transporteren van water een eigen exportproduct.

Het koninkrijk Lesotho is rijk aan water. Gemiddeld valt daar jaarlijks 760 mm neerslag. Dit is vergelijkbaar met de 778 mm neerslag die jaarlijks in Nederland valt. De neerslag in Lesotho staat echter in groot contrast met de gemiddelde neerslag in nabij gelegen landen. In Botswana en Zuid-Afrika bijvoorbeeld, valt respectievelijk 450 mm en 484 mm neerslag per jaar.² Naast dit feit, ontspringen in de bergen van Lesotho verschillende grote rivieren, waaronder de Oranjerivier. Het hoge neerslagcijfer en het ontspringen van de rivieren zorgen er mede voor dat Lesotho onderwerp is van een grootschalig waterproject: Het Lesotho Highlands Water Project.

Het project is een initiatief van buurland Zuid-Afrika. De uitbreiding van de industrie in de jaren '60 zorgde voor een stijgende vraag naar water in het land. Water waarover Zuid-Afrika zelf geen beschikking had. Het importeren van water uit Lesotho leek al snel een realiseerbare oplossing. Vanwege de politiek instabiele situatie duurde het echter tot 1986 voordat het beoogde project daadwerkelijk in gang werd gezet.

Het Lesotho Highlands Water Project, kortweg LHWP, is opgedeeld in vijf bouwfases. De eerste bouwfase is gestart in 1989 en de afronding van de laatste fase is gepland in 2017. Het gehele project bestaat uit zes grote dammen die verbonden zijn met verschillende watertunnels en pompstations. Momenteel is alleen fase 1 van het LHWP afgerond. Deze fase is opgedeeld in fase 1A en 1B. Tijdens fase 1A is de grootste dam van Afrika gebouwd; de Katse dam (186m hoog). Tevens is een elektriciteitscentrale gebouwd. Tijdens fase 1B is de 145m hoge Mohale dam gebouwd. De totale fase 1 is afgerond in 2003.

De laatste decennia is een mondiaal debat ontstaan omtrent grootschalige dammen. Tot nu toe zijn ongeveer 45.000 grote dammen gebouwd in de wereld. Deze dammen zijn voornamelijk tot stand gebracht om ontwikkeling binnen een land of regio te stimuleren. Zo hebben zij reeds voor betere irrigatie, elektriciteit en water voor huishoudelijk of industrieel gebruik gezorgd. Tegelijkertijd hebben zij de loop van talloze rivieren beïnvloed en sociaal-economische schade voor lokale bevolkingsgroepen veroorzaakt. In Afrika zijn ongeveer 400.000 mensen verplaatst vanwege damconstructies. Wereldwijd zijn om deze reden meer dan 60 miljoen mensen gedwongen verhuisd (World Commission on Dams, 2000). Deze lokale kosten worden gemaakt om regionale of nationale winsten te bewerkstelligen. De vraag is of de macro-economische winsten de lokale verliezen rechtvaardigen.

In het LHWP is eenzelfde situatie te zien. Het voornaamste doel van het project is het industriële binnenland van Zuid-Afrika van water voorzien. Hiervoor betaalt Zuid-Afrika aanzienlijke bedragen. Het tweede doel is het opwekken van energie voor Lesotho door middel van *hydropower*.³ Hiermee is Lesotho voor de energievoorziening niet meer afhankelijk van Zuid-Afrika (Horta, 1995). Beide aspecten zorgen voor macro-economische

² http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/water_res/lesotho_wr.xls

³ Elektriciteit dat opgewekt wordt door de kracht van water.

winsten voor Lesotho. Daarnaast heeft het project verschillende positieve ontwikkelingen met zich meegebracht. Zo is de infrastructuur in de hooglanden van Lesotho sterk verbeterd en heeft het directe en indirecte werkgelegenheid gecreëerd. Vanwege deze positieve ontwikkelingen noemde de World Bank het LHWP “de enige bron van ontwikkeling in Lesotho” (Pottinger, 1998, p.21).

Maar ook de schaduwzijde van de grote dammen is te zien bij het LHWP. Kwetsbare ecosystemen zijn verwoest, mensen zijn gedwongen verhuisd, landbouwgrond is ondergelopen en meer dan 150.000 mensen zijn stroomafwaarts gedupeerd vanwege teruglopende watertoevoer.

De autoriteiten hebben vanaf het begin twee nevensdoelstellingen opgesteld om de negatieve gevolgen van het project te beperken. Het eerste nevensdoel is het promoten van algemene ontwikkeling van de achtergestelde berggebieden en tegelijkertijd het verzekeren van compensatiemaatregelen voor diegenen die worden benadeeld door het project. Het tweede nevensdoel is het ontwikkelen van ondersteunende voorzieningen, zoals irrigatiesystemen en drinkwatervoorzieningen (LHDA, 2005).

De combinatie van de economische doelstellingen op macro-niveau en de sociaal-economische doelstellingen op lokaal niveau, vraagt om juiste sturing van het project én om passend beleid na de afronding van het project. Het begrip *governance* speelt hierbij een centrale rol. Governance heeft verschillende definities en wordt veelvuldig gebruikt in het kader van ontwikkeling. In zijn breedste vertaling betekent governance bestuur. Deze scriptie hanteert de volgende definitie:

Governance is the process and the institutions by which authority is implemented in a country.

(World Bank, 2002)

De bovenstaande definitie is in de context van nationale overheden opgesteld. In deze scriptie verschilt de context. Governance wordt hier binnen een grootschalig ontwikkelingsproject geanalyseerd. De inhoud van de definitie verandert daardoor niet. Governance binnen een grootschalig project gaat primair om hoe het besluitvormingsproces is verlopen. Hierbij spelen zaken als transparantie, efficiency, legitimiteit en ecologische duurzaamheid een belangrijke rol. Daarnaast gaat het om de machtsrelaties, actoren en de bijbehorende agenda's binnen het project. De autoriteiten, de betreffende bevolking en de civil society zijn hierbij belangrijk.

In deze scriptie wordt gesproken over een governance concept. Dit concept houdt in dat de ontwikkeling van een land verweven is met de bestuurlijke situatie. Zoals Hyden en Court (2002, p.5) aangeven, bestaat er “*growing recognition that ‘getting politics right’ is, if not a precondition, at least a requisite of development.*” Het governance concept gaat er van uit dat, door middel van een multilaterale bestuursvorm, waarmee *powersharing* bewerkstelligd wordt, ontwikkeling meer van onderaf verwezenlijkt kan worden. Vanwege het waarborgen van democratische beginselen hebben de mensen meer mogelijkheden om over hun eigen lot te beslissen. De achterliggende gedachte is dat ontwikkeling uiteindelijk betekent dat mensen meer zelfbeschikking hebben over hoe zij hun leefsituatie willen verbeteren (Kalb e.a., 2004).

Wanneer governance in verband wordt gebracht met ontwikkeling wordt al snel de term good governance aangehaald. Good governance omvat de agenda van de internationale gemeenschap om bestuurlijke hervormingen door te voeren bij niet-democratische besturen. Het wordt gezien als hét nieuwe ontwikkelingsinstrument. In het geval van het LHWP

betekent good governance onder andere dat de negatieve impact van het project zoveel mogelijk wordt voorkomen of op een rechtvaardige wijze wordt gecompenseerd. In deze scriptie geldt om deze reden de volgende veronderstelling:

Hoe beter het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project is toegepast, des te kleiner zijn de negatieve gevolgen van het project.

De veronderstelling laat zien dat het governance concept gekoppeld wordt aan de gevolgen van het LHWP. De formele doelstelling is:

Het verwerven van inzicht in de sociaal-geografische gevolgen van de toepassing van het governance concept bij een grootschalig ontwikkelingsproject.

De scriptie richt zich daarbij op de veranderingen in het landgebruik in het projectgebied. Het LHWP veroorzaakt verschillende veranderingen in het landgebruik. Met de koppeling tussen het governance concept en deze veranderingen, wordt verondersteld dat de hoeveelheid veranderingen deels afhangt van de governance toepassing.

De veranderingen in het landgebruik hebben sociaal-economische gevolgen voor de lokale bevolking. Zo zorgt het verlies van landbouwgrond voor een vermindering van de voedselproductie. Daarnaast zorgen de gedwongen verhuizingen vaak voor het verstoren van sociaal-economische netwerken. Hoe groot de sociaal-economische gevolgen zijn, wordt mede bepaald door de toepassing van het governance concept. Een goede toepassing van het concept houdt immers in, dat de negatieve gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel adequaat worden gecompenseerd.

Samenvattend heeft deze scriptie betrekking op de relatie tussen het governance concept aan de ene kant, en de hoeveelheid veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen, aan de andere kant. Om deze relatie nader te onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Op welke wijze is het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project toegepast en tot welke veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen heeft de governance toepassing geleid?

Deze hoofdvraag bestaat uit twee delen, namelijk:

A: Op welke wijze is het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project toegepast?

En:

B: Tot welke veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen heeft de governance toepassing geleid?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord met behulp van vijf subvragen. De eerste subvraag heeft betrekking op beide delen. Deze luidt:

1. Wat is de sociaal-geografische en politieke context waarin het LHWP zich afspeelt?

Voor deel A zijn de volgende subvragen opgesteld:

2. Hoe is de toepassing van het governance concept te meten?

3. Hoe is het besluitvormingsproces van het LHWP verlopen ten aanzien van de inspraakmogelijkheden van belanghebbenden en de betrouwbaarheid van de autoriteiten?

Onder B vallen de volgende subvragen:

4. Welke veranderingen zijn in het landgebruik van het projectgebied opgetreden als gevolg van het LHWP?
5. Wat zijn de sociaal-economische gevolgen van de veranderingen in het landgebruik?

De scriptie is ingedeeld aan de hand van de vraagstelling. Zij bestaat daardoor uit 4 delen. Deel 1 gaat in op de context van het LHWP. Dit gedeelte beantwoordt de eerste subvraag. Deel 2 gaat in op de governance-analyse en beantwoordt daarmee de tweede en derde subvraag. Het derde deel gaat in op de koppeling tussen, enerzijds het governance concept, en anderzijds de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen. Hiermee wordt onderdeel B van de hoofdvraag behandeld en de vierde en vijfde subvraag beantwoord. Deel 4 bevat de conclusie. Hierbij wordt in het geheel antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze indeling wordt nader belicht in paragraaf 1.6.

Om de hoofdvraag en subvragen te kunnen beantwoorden moeten enkele aspecten verder afgebakend worden. Zo moet duidelijk gemaakt worden wat in deze scriptie onder governance en good governance wordt verstaan. De begrippen worden uitgebreid belicht in het theoretische kader (hoofdstuk 2). In dit inleidende hoofdstuk wordt aangegeven hoe de begrippen in deze scriptie gebruikt worden (paragraaf 1.1). Vervolgens worden de veranderingen in het landgebruik en de daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen belicht in paragraaf 1.2. Tenslotte wordt de looptijd van het project en het projectgebied afgebakend (paragraaf 1.3).

1.1 Het governance concept en het good governance principe

De definitie van governance is reeds gegeven. Het gaat om zowel het besluitvormingsproces als de institutionele opbouw rondom dit proces. Een dergelijke definitie moet geplaatst worden in het bredere governance concept van deze scriptie. Reeds is besproken dat governance behandeld wordt in het kader van de ontwikkelingswetenschap. Daarmee wordt het gekoppeld aan het good governance principe.

Good governance is een begrip dat veelvuldig in verband wordt gebracht met nationale overheden in onderontwikkelde landen. Het wordt in de huidige gedachte van de ontwikkelingssamenwerking gezien als een van de belangrijkste factoren om een land tot ontwikkeling te brengen (Tennekes, 2005). De invulling van het begrip is niet eenduidig. Meestal geeft men een omschrijving van het begrip, zoals de volgende van de Verenigde Naties.⁴

Good governance is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society.

⁴ <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

Een dergelijke invulling van good governance is veelvuldig onderwerp van kritiek (zie hoofdstuk 2). Het is namelijk allesomvattend, en daardoor weinig betekenisvol. Om deze reden is de invulling van het good governance principe voor deze scriptie specifiek geformuleerd:

Good governance is een vorm van beleidsvoering waarin misbruik van macht wordt tegengegaan, democratische principes worden gerespecteerd en de sociale en ecologische gevolgen zorgvuldig worden meegenomen.

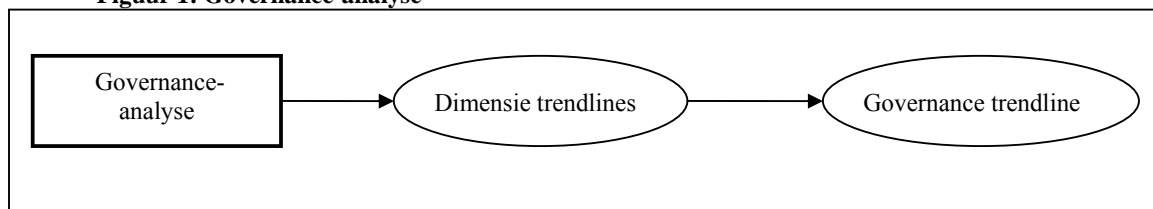
Het feit dat het governance concept in de context van de ontwikkelingswetenschap, en daarmee impliciet gekoppeld wordt aan het good governance principe, zorgt voor een normatief karakter van het concept. Tegelijkertijd zorgt dit er voor dat governance meetbaar wordt. Het good governance principe kan immers meer dan wel minder worden nageleefd. In deze scriptie is het governance-meetmodel opgesteld om ‘de mate van governance’ weer te geven. Hierbij is governance op zichzelf een neutrale term met een positief (good governance) en een negatief (weak governance) uiteinde.

Naast het normatieve en meetbare karakter, moet nog een derde eigenschap van het governance concept worden belicht. Governance wordt in deze scriptie beschouwd als een analytisch concept. Hierbij is zowel het proces van besluitvorming belangrijk, als de resultaten van het proces. Anders gezegd wordt aandacht besteed aan de “*distributive side of decision-making (Who get what, when and how?)*”, én aan de “*constitutive side of decision-making (Who sets what rules, when and how?)*” (Hyden en Court, 2002, p.14). De achtergrond en inhoud van het governance concept en het good governance principe worden verder uiteengezet in hoofdstuk 2.

1.1.1 De governance-analyse

In deze scriptie wordt een contextgebonden benadering van governance bepleit. Dit betekent dat de dimensies van governance pas bepaald worden, nadat verschillende documenten van het LHWP bestudeerd zijn. Deze documenten zijn geschreven door wetenschappers, de projectautoriteiten, internationale belangengroepen en lokale NGO's. Het bestuderen van de documenten heeft zes governance-dimensies opgeleverd. De zes dimensies worden in vier perioden tussen 1986 en 2005 gemeten. Zodoende vindt er een vergelijking plaats tussen vier perioden. Deze vergelijking wordt weergegeven in een grafiek. De zes dimensies vormen ieder afzonderlijk de zogenoemde dimensie trendlines. Het gemiddelde van deze lijnen vormt de governance trendline. Deze governance trendline geeft per periode inzicht in hoeverre het good governance principe is gerealiseerd. De governance-analyse ziet er schematisch als volgt uit:

Figuur 1: Governance-analyse



In hoofdstuk 5 wordt het totale meetmodel nader besproken. In dit inleidende hoofdstuk is het belangrijk te vermelden dat de governance-analyse gedeeltelijk wordt uitgevoerd. De voornaamste reden hiervoor is dat de omvang van een masterscriptie beperkt is. Aan de hand

van één dimensie wordt aangegeven hoe het gepresenteerde model uitgevoerd kan worden. Daarbij geeft het een indicatief beeld over de toepassing van het governance concept.

1.2 Veranderingen in het landgebruik en de sociaal-economische gevolgen

In deze paragraaf wordt een afbakening gemaakt van de veranderingen in landgebruik die in deze scriptie worden meegenomen. Er is gekozen voor een drietal categorieën. Deze zijn:

- Resettlement: Dit is een vorm van verplichte verplaatsing van mensen, waarbij getracht wordt de verliezen (enigszins) te compenseren (De Wet, 2000).
- Landverlies: Hierbij gaat het voornamelijk om verloren akkers en graaslanden. Naast de hoeveelheid landverlies, wordt de kwaliteit van het verloren land, zover mogelijk, meegenomen in de analyse.
- Verlies van natuurlijke bronnen: Dit aspect heeft betrekking op de verliezen uit de directe omgeving van de gemeenschappen. Men moet bijvoorbeeld denken aan het verlies van hout, medicijnen en wilde groenten.

Deze veranderingen in het landgebruik hebben negatieve gevolgen voor de sociaal-economische positie van de gemeenschappen. Hoe deze gevolgen in kaart worden gebracht, wordt in de volgende subparagraaf uiteengezet.

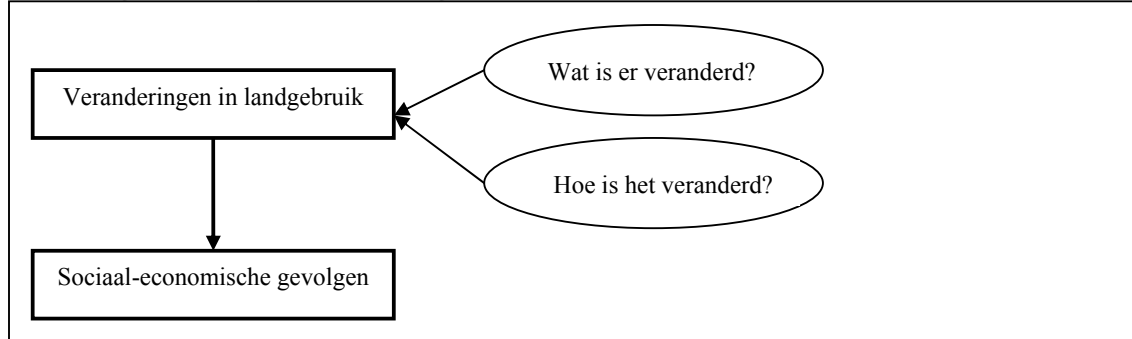
1.2.1 De analyse over de veranderingen in het landgebruik

De hierboven genoemde veranderingen in het landgebruik worden op twee manieren benaderd. Allereerst gaat het om een benadering die ingaat op het kwantitatieve aspect van de veranderingen in het landgebruik. Deze benadering behandelt de vragen: Hoeveel mensen zijn gedwongen verplaatst? Hoeveel hectare land is onbereikbaar geworden? En hoeveel natuurlijke bronnen zijn verloren gegaan? Samenvattend gaat het om de vraag: *Wat is er veranderd in het projectgebied?*

De analyse omvat tevens een benadering die het kwalitatieve aspect van de veranderingen in het landgebruik meeneemt. Het gaat hierbij om de vragen: Hoe is het resettlementprogramma verlopen? In hoeverre zijn de verliezen aan land en natuurlijke bronnen gecompenseerd? Hadden de lokale gemeenschappen invloed op de getroffen maatregelen? Samenvattend betreft de kwalitatieve benadering de vraag: *Hoe zijn de veranderingen in het projectgebied doorgevoerd?*

De twee benaderingen geven gezamenlijk inzicht op de sociaal-economische gevolgen die gepaard gaan met de veranderingen in het landgebruik. De kwantitatieve benadering geeft immers de omvang van de veranderingen/verliezen weer. De kwalitatieve benadering kijkt onder meer naar de compensaties voor de veranderingen/verliezen en de ondersteuning bij nieuwe inkomensgenererende activiteiten. Hieronder is het schema van de analyse over de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen weergegeven.

Figuur 2: Analyse over het landgebruik

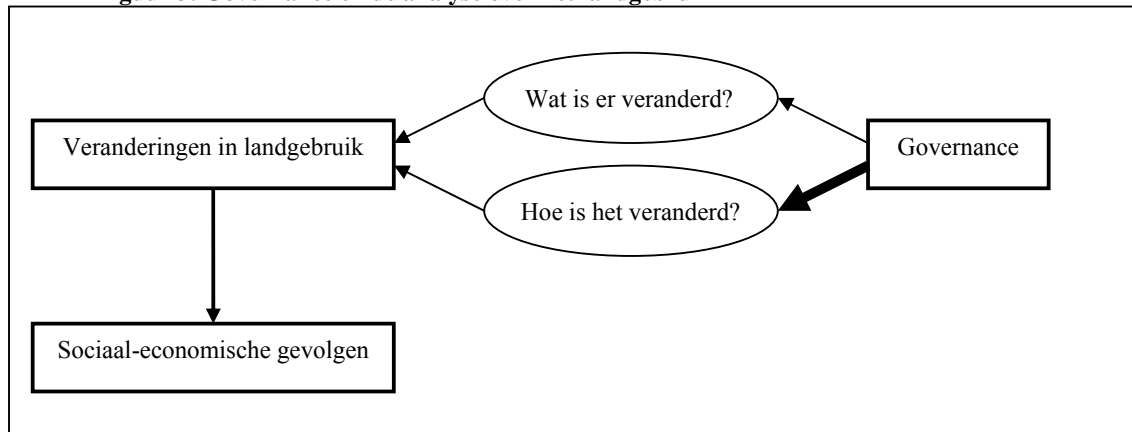


Dit is echter niet de complete analyse over het landgebruik zoals deze later wordt uitgevoerd. Daarvoor is een koppeling met het governance concept noodzakelijk. Het tweede deel van de hoofdvraag luidt immers: Tot welke veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen heeft de governance toepassing geleid? Idealiter zou deze koppeling bestaan uit het governance-meetmodel en de genoemde analyse over het landgebruik. Aangezien de resultaten van het governance-meetmodel slechts indicatief zijn, is deze koppeling niet mogelijk. Om deze reden wordt een losstaande governance component toegevoegd aan de analyse over het landgebruik. Het concept wordt in verband gebracht met de kwantitatieve en kwalitatieve benadering van de analyse over het landgebruik. Hoe deze koppeling wordt gemaakt wordt kort belicht in de volgende paragraaf. Een uitgebreidere toelichting wordt in hoofdstuk 7 gegeven.

1.2.2 Governance en de analyse over het landgebruik

Governance wordt in deze scriptie verbonden aan de veranderingen in het landgebruik. In de analyse gebeurt dit door het concept in verband te brengen met de *wat-* en de *hoe-*vraag. De invloed van governance op het kwantitatieve aspect van de veranderingen is gering. De reden hiervoor is dat de meeste veranderingen voorafgaand aan het project al duidelijk zijn. Bij het ondertekenen van het verdrag wist men immers, dat landbouwgrond verloren zou gaan en dat meerdere mensen hun huizen moesten verlaten. Deze veranderingen zijn niet meer te vermijden, hoe goed het good governance principe ook wordt nageleefd. Het governance concept heeft daarom louter invloed op de vermijdbare veranderingen in het landgebruik. Dit wordt verduidelijkt in hoofdstuk 7.

De mate van governance heeft een grotere invloed op het kwalitatieve aspect van de analyse over het landgebruik. Deze benadering gaat immers in op de wijze waarop de veranderingen zijn doorgevoerd. Daarbij spelen de compensatieregelingen en inspraakmogelijkheden van belanghebbenden een belangrijke rol. Zoals gezegd, bepalen zij mede de sociaal-economische gevolgen van de veranderingen. De grotere invloed van de governance toepassing op het kwalitatieve aspect van de analyse wordt hieronder met een dikkere pijl aangegeven. De totale analyse zoals deze in het derde gedeelte van de scriptie wordt uitgevoerd, ziet er als volgt uit:

Figuur 3: Governance en de analyse over het landgebruik

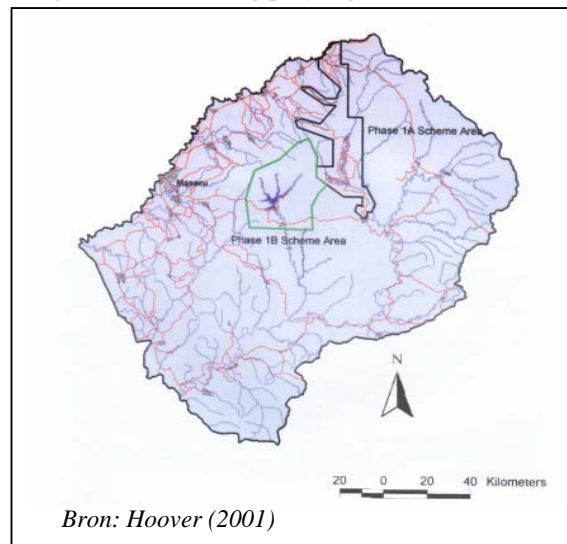
1.3 Het LHWP: De looptijd en het projectgebied

Het LHWP bestaat uit vijf verschillende bouwfasen. De eerste bouwfase is gestart in 1989. De afronding van de laatste fase staat gepland in 2017. De inhoud van alle vijf de fasen wordt uiteengezet in hoofdstuk 4. Omdat het project nog lopende is, is het relevant de looptijd af te bakenen waar de scriptie op gericht is.

Vanwege de omvang van de verschillende bouwfasen, kan iedere fase als een afzonderlijk project worden benaderd. Om deze reden is het niet vreemd om een tussentijdse governance-analyse uit te voeren. Eventuele gebreken kunnen aan het licht komen en voor een volgende fase aangepast worden. Deze scriptie richt zich op fase 1. Dit is ook de enige afgeronde fase van het project.

Fase 1 van het LHWP is opgedeeld in fase 1A en 1B. Fase 1A betreft de bouw van de Katse dam, de kleinere Muela dam, een elektriciteitscentrale en de infrastructuur daarom heen. Fase 1B betreft de bouw van de Mohale dam en de daarbij horende infrastructuurprojecten. De afronding van fase 1 vond plaats in 2003. De jaren daarna zijn tevens belangrijk om de compensatieregelingen en de sociaal-economische gevolgen te analyseren. De governance-analyse betreft daarom de periode vanaf 1986, de ondertekening van het verdrag, tot en met 2005. Voor de analyse is de tijdsafbakening in vier aparte perioden ingedeeld. Dit wordt verder uitgelegd in hoofdstuk 6.

De afbakening van het projectgebied is minder eenvoudig. Het betreft niet alleen het constructiegebied, maar ook het gebied dat door stijging van water ondergelopen is, of schade heeft geleden. Tevens moet rekening gehouden worden met de schade die het aanleggen van wegen en watertunnels met zich mee heeft gebracht. Daardoor is het projectgebied groter dan de directe omgeving van de reservoirs. Bovendien is het belangrijk te vermelden dat de stroomafwaartse gebieden, die ook

Figuur 4: Afbakening projectgebied

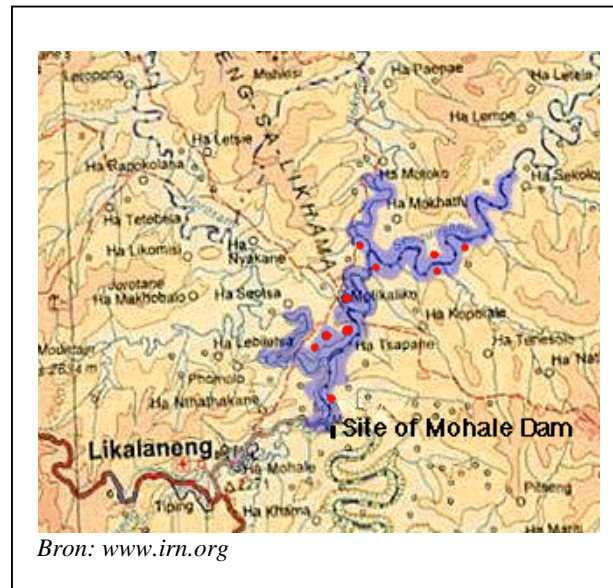
te maken hebben met de gevolgen van het LHWP, *niet* meegenomen worden in de analyse. Het gaat hierbij om gebieden waar bijvoorbeeld de vispopulatie drastisch is afgenomen, of de watertoevoer minder is geworden. Deze gebieden worden niet meegenomen vanwege de uitgestrektheid. De gevolgen van het LHWP zijn immers merkbaar tot in Namibië (Miramuchi, 2004). Tevens is de relatie tussen het governanceproces en de stroomafwaartse impact minder eenduidig.

In figuur 4 zijn de twee deelgebieden van fase 1 aangegeven. Deze twee deelgebieden vormen samen het projectgebied. De zwarte omlijning betreft het deelgebied van fase 1A. Het meer dat binnen het gebied te zien is, is het Katse reservoir. Dit reservoir bestrijkt bij volle capaciteit een oppervlakte van 36 km². In het gebied daaromheen woonden, voorafgaand aan het project, 3357 huishoudens. In totaal staat dit voor ongeveer 22.000 mensen (Scudder, 2005).

Het deelgebied rondom de Mohale dam is met de groene omlijning aangegeven. Het meer dat hier te zien is, heet het Mohale reservoir. Bij volle capaciteit heeft dit reservoir een oppervlakte van 22 km². Daarbij moet gezegd worden dat het water in de Mohale reservoir relatief meer is gestegen. Daardoor heeft dit reservoir in de hoogte meer verandering in het landgebruik met zich mee gebracht dan het Katse reservoir.

In figuur 5 is de Mohale reservoir uitgelicht. De rode stippen in deze figuur staan voor de dorpen die direct overstroomd zijn door het vollopen van het reservoir. Dit staat niet gelijk aan het aantal gemeenschappen dat gedwongen was hun huizen te verlaten. Een dorp bezit soms meerdere gemeenschappen. De open rondjes geven de overige dorpen in de regio aan. Dit geeft een beeld van hoe de hooglanden bewoond zijn. Voorafgaand aan het project leefden in het Mohale gebied 75 gemeenschappen. Deze gemeenschappen hadden in 1993 gezamenlijk ongeveer 7500 bewoners (LHDA, 1997).

Figuur 5: Het Mohale reservoir



Alvorens aan de beantwoording van de vraagstelling te beginnen, worden de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderwerp uiteengezet (paragrafen 1.4 en 1.5).

1.4 Maatschappelijke relevantie

Deze scriptie betreft de implementatie van governance in een grootschalig ontwikkelingsproject in Lesotho. Daarbij wordt uitgegaan van het good governance principe. De maatschappelijke relevantie van deze scriptie heeft daardoor allereerst betrekking op Lesotho. Het is voor de directe betrokkenen van belang te onderzoeken wat de verbeterpunten zijn betreffende het beleid. Voor de autoriteiten is het relevant hoe sociale onrust kan worden voorkomen. Voor de getroffen bevolking is het van belang te onderzoeken hoe zij kunnen

participeren binnen het project en meedelen in de winsten van het project. Deze kwesties spelen zich af binnen de grenzen van Lesotho.

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie moet echter breder getrokken worden. Niet op de laatste plaats omdat een vergelijking mogelijk is tussen het LHWP en overige grootschalige infrastructuurprojecten elders in de wereld. Hierbij is het interessant te vermelden dat *weak governance* niet een puur Afrikaans verschijnsel is. Flyvbjerg e.a. (2003, p.5) zeggen over governance bij grootschalige projecten in het algemeen het volgende: *“Project promoters often avoid and violate established practices of good governance, transparency and participation in political and administrative decision making, either out of ignorance or because they see such practices as counterproductive to getting projects started... People fear that the political inequality in access to decision-making processes will lead to an unequal distribution of risks, burdens and benefits from projects.”* Een Nederlands voorbeeld waarbij de implementatie van governance gebrekkig is gebleken, is de Betuwelijn.

De bredere maatschappelijke relevantie komt tevens voort uit het feit dat het LHWP een grootschalig dammenproject is. Tussen de jaren '30 en jaren '70 stonden grootschalige dammen symbool voor modernisering en economische groei in ontwikkelingslanden. Later werden de grootschalige dammen onderwerp van *public concern* en mondiale protesten. Dammen kwamen steeds meer in een negatief daglicht te staan vanwege de enorme impact die zij hebben op de vaak arme bevolking en kwetsbare ecosystemen. Er wordt geschat dat wereldwijd tussen 60 en 80 miljoen mensen gedwongen verplaatst zijn vanwege het aanleggen van dammen. Tevens is ongeveer 60% van de rivieren in de wereld aangetast door de aangelegde dammen. De onafhankelijke World Commission on Dams stelt in dit kader het volgende: *“In too many cases an unacceptable and often unnecessary price has been paid ... especially in social and environmental terms, by people displaced, by communities downstream, by taxpayers and by the natural environment.”* Tegelijkertijd stelt dezelfde commissie dat dammen een significante bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van arme landen (World Commission on Dams, 2000, p.28). Het mondiale debat omtrent grootschalige dammen betreft de vraag in hoeverre de macro-economische winst de grote lokale verliezen rechtvaardigen.

Het LHWP neemt een bijzondere positie in binnen het dammendebat. Enerzijds is veel kritiek geleverd op de autoriteiten in verband met de sociale component van het project. Anderzijds blijkt dat de sociale component, in vergelijking met andere dammenprojecten, relatief een belangrijke positie binnen het beleidsproces heeft ingenomen. Zo is het resettlementbudget van het LHWP per huishouden drastisch hoger dan in andere projecten. Tevens zijn de compensatieregelingen op papier goed uitgewerkt. Bovendien hebben de autoriteiten een ontwikkelingsprogramma opgesteld voor de getroffen bevolking. Dit is bij dergelijke projecten niet vanzelfsprekend. Ook het aantal gedupeerden blijkt relatief mee te vallen. Een expert op het gebied van grootschalige dammen, T. Scudder, zegt over de positie van het LHWP in de internationale context het volgende: *“To sum up, in comparison with the international record, I would Place LHWP in the upper quarter of projects; a placement, however, that does not warrant international congratulations...but rather illustrates how inadequate resettlement and compensation activities remain throughout the world even in projects that involve the World Bank”* (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006, p.42).

Deze woorden illustreren het relatieve succes van het LHWP in de internationale context. Tegelijkertijd illustreren zij dat het project op vele punten nog gebrekkig is. Volgens verschillende belangengroepen schieten de maatregelen drastisch tekort om de sociaal-economische verliezen van de lokale bevolking te compenseren. Deze scriptie tracht met een kritische benadering de negatieve invloed van het LHWP in kaart te brengen. Dit gebeurt met

de positieve internationale positionering in het achterhoofd. Hierdoor is deze scriptie relevant voor personen die zich bezig houden met het internationale dammendebat.

Naast de internationale discussie rondom dammen, is er nog een ander aspect dat de bredere maatschappelijke relevantie van deze scriptie aantoont. Het LHWP is namelijk impliciet een ontwikkelingsproject. Een van de doelstellingen van het project is het verwezenlijken van *general development* in de achtergestelde berggebieden van Lesotho. Daarbij is good governance momenteel een van de belangrijkste onderwerpen in het huidige ontwikkelingsdiscours. Het wordt als een voorwaarde gezien om ontwikkeling binnen een land te verwezenlijken. Dit zorgt ervoor dat deze scriptie, in haar algemeenheid, betrekking heeft op de ontwikkeling van Afrika in de 21^e eeuw. Hierbij gaat een internationaal maatschappelijk belang gepaard. Hieronder wordt in vier aspecten uiteengezet wat dit internationale belang inhoudt.

Het eerste aspect is economisch van aard. Afrika heeft significante groeimogelijkheden op de economische markt. Nu is het aandeel op de wereldeconomie zeer gering. Het stimuleren van vrije markten binnen Afrika, eerlijke handel en het bestrijden van corruptie zijn essentiële aspecten die voor een vergroot aandeel op de wereldeconomie kunnen zorgen. Dat kan de volgende positieve gevolgen hebben. Ten eerste zal de extreme armoede in Afrika verminderd worden. In Afrika ten zuiden van de Sahara leeft nog steeds meer dan de helft van de bevolking onder de internationale armoedegrens van 1\$ per dag. Een aansluiting van Afrika op de wereldmarkt zal deze cijfers vermoedelijk verbeteren. Ten tweede zullen de Afrikaanse *natural resources* beter tot hun recht komen. Men moet bijvoorbeeld denken aan de olie in Nigeria. Het lijkt nog altijd meer een bron van binnenlands conflict dan een bron ter bevordering van de Afrikaanse economie. Ten derde zal Afrika op lange termijn zowel een afzetmarkt zijn voor Westerse producten als een volwaardige producent voor de wereldmarkt. Met andere woorden, de wereldeconomie wordt met de inclusie van Afrika rijker.

De hierboven geschetste voordelige economische uitwerkingen bij een beter ontwikkeld Afrika, zijn meer utopische gedachtes, dan dat het de nabije werkelijkheid omschrijft. Een Afrika dat volledig bijdraagt aan de wereldeconomie is immers nog lang niet aan de orde.

Naast de economische voordelen, leidt ontwikkeling tot een betere gesteldheid van de gezondheid van de bevolking van Afrika. Dit is het tweede aspect dat hier behandeld wordt. Wanneer over gezondheid in Afrika wordt gesproken, wordt vanzelfsprekend de kwestie HIV/AIDS aangehaald. HIV/AIDS tekent het dagelijkse leven in de meeste Afrikaanse landen. Hieronder zijn de gegevens weergegeven over AIDS in Zuidelijk Afrika.

Tabel 1: HIV/AIDS in Zuidelijk Afrika

Land	Volwassenen 15-49jr (abs)	Volwassenen 15-49jr (%)	Vrouwen 15-49jr (abs)	Kinderen 0-14jr (abs)	Totaal (abs)
Botswana	300.000	39,9	170.000	28.000	333.000
Lesotho	320.000	28,9	172000	22000	350.000
Malawi	780.000	15	440.000	65.000	850.000
Mozambique	1.000000	13	630.000	80.000	1.100000
Namibie	200.000	22,5	110.000	30.000	230.000
Zuid-Afrika	4.700000	20,1	2.700000	250.000	5.000000
Swaziland	150.000	33,4	89.000	14.000	170.000
Zambia	1.000000	21,1	690.000	150.000	1.200000
Zimbabwe	2.000000	33,7	1.200000	240.000	2.300000

Centre for the Study of AIDS, 2004

De cijfers geven de omvang van het probleem duidelijk weer. HIV/AIDS moet niet alleen als een gevolg van de economische malaise in Afrika worden gezien, maar ook als een oorzaak voor de stagnatie in deze specifieke economieën. HIV/AIDS betreft niet alleen de huidige beroepsbevolking, maar bedreigt tevens de toekomstige beroepsbevolking van de Afrikaanse landen. Daarom moet HIV/AIDS-bestrijding met elke vorm van ontwikkeling gecombineerd worden. Voorlichting en educatie zijn hierbij essentieel.

Het derde aspect dat ingaat op de maatschappelijke relevantie van een beter ontwikkeld Afrika, betreft de internationale vrede en veiligheid. Afrika staat bekend als een brandhaard voor conflicten. De crisis in Darfur is hierbij wellicht het meest schrijnende voorbeeld. Dergelijke conflicten hebben hun sociale en economische uitwerkingen op de gehele regio. Het beëindigen van deze conflicten is een maatschappelijk doel op zich. Bij het onderwerp internationale vrede en veiligheid is tevens het terrorisme van groot belang. De angst bestaat dat een onderontwikkeld Afrika een broedplaats voor terrorisme is. Immers veel wetenschappers en politici zijn van mening dat terrorisme voortvloeit uit een combinatie van armoede, een perspectiefloze toekomst en exclusie. De wereld lijkt, met deze gedachte in het achterhoofd, verder te kijken dan alleen de militaire middelen die tot het voorkomen van een conflict kan leiden. Politieke en economische ontwikkeling wordt in de internationale arena steeds belangrijker.

Het politieke aspect betreft: democratisering en good governance. De vele *failed states* in Afrika hebben lange tijd hun bevolking weggehouden van elke mogelijke economische vooruitgang. Dit leidt tot armoede, ongelijkheid, diepe ontevredenheid en vaak tot conflicten. Verder zal economische vooruitgang, mits de gehele bevolking daarin betrokken wordt, haar bijdrage leveren aan het stabiliseren van staten, het stabiliseren van Afrika en dus aan het stabiliseren van de wereld. Dit is in ieders belang.

De vele oorlogen en de economisch slechte situatie in Afrika heeft geleid tot miljoenen vluchtelingen. Hierbij komen we bij het vierde aspect dat ontwikkeling in Afrika maatschappelijk relevant maakt voor de internationale gemeenschap, namelijk: Het vluchtelingenvraagstuk. In 2004 waren er ruim 2,8 miljoen Afrikaanse vluchtelingen. De meeste vluchtelingen werden in de regio opgevangen. Afrika ving in 2004 30% van de totale vluchtelingen op. Op de tweede plaats stond Europa met 25% (UNHCR, 2004). De bestorming van de Spaanse enclaves in Marokko door honderden economische vluchtelingen in 2005, typeert de maatschappelijk relevantie van dit onderwerp. Het Fort Europa probeert deze mensen zo goed mogelijk buiten te houden. Wanneer de mensen echter Europa bereiken, verdwijnen zij vaak in het niet-legale circuit. Dit is een ongewilde maatschappelijke ontwikkeling binnen Europa. Politieke en economische ontwikkeling is ook hier de sleutel tot een oplossing. Investeren (niet louter in geld) in Afrika is hierbij van groot belang.

Echter wanneer buitenlandse investeerders geld stoppen in Afrika, wordt gehoopt dat dit geld op de juiste manier besteed wordt. Dit is in veel gevallen helaas niet het geval. Politieke en economische macht wordt vaak gebruikt voor persoonlijk gewin. Dit is tevens het geval in Lesotho. Professor Ahmed Mohiddin zegt in dit kader in een VN-rapport over Lesotho: *“Those in power and in position of leadership do all they can to keep others out”* (Mohiddin, 2002, p.14)

Om deze reden is het in deze scriptie besproken onderwerp (good) governance van groot maatschappelijk belang. De huidige gedachte is dat zonder een goede toepassing van het governance concept, er geen ontwikkeling mogelijk is. Oud-minister van onder meer ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk (2005, p. 87) zegt hierover:

“Ontwikkeling is het doel, en good governance is het eerste beginsel.”

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In deze paragraaf wordt de wetenschappelijk relevantie van een onderzoek naar governance en de veranderingen in landgebruik bij een grootschalig dammenproject in Lesotho uitgelegd. Deze relevantie wordt uiteengezet in drie aspecten. Ten eerste wordt een algemeen punt naar voren gebracht omtrent de relevantie van de ontwikkelingsgeografie. Omdat het governance concept uitgaat van het good governance principe, wordt vervolgens de wetenschappelijke relevantie van good governance uitgelegd. Tenslotte komt de relevantie van het aspect verandering in landgebruik en de daarbij gepaard gaande sociaal-economische gevolgen aan bod.

Sociale geografie bestudeert de interactie tussen de mens en de ruimte om de mens heen. Met de huidige globalisering werd gevreesd voor ‘*the end of geography*’. Immers afstand en plaatsgebondenheid werden met de verbeterde technologie steeds minder belangrijk geacht. Toch bleef het belang van de geografie bestaan vanwege het feit dat niet alleen *space* en *place* de geografische onderzoeksobjecten zijn. Binnen de geografie zijn immers de stromen van mensen, goederen en informatie eveneens van groot belang. Deze aspecten zijn in de huidige wereld nadrukkelijk aanwezig. Dus: “*The end of geography means the beginning of mobility.*”⁵

De geografie is tevens binnen het developmentdiscours haar belangrijkheid niet verloren. De huidige neo-liberale wereldorde benadrukt volgens velen de verschillen tussen de *haves* en de *have-nots*. Deze verschillen hebben nog steeds een geografisch aspect, hoewel een simpele noord-zuid dichotomie niet meer toepasbaar is op de huidige wereld. Manuel Castells (2000) bijvoorbeeld, geeft in zijn reden over de *fourth world* aan dat de globalisering niet alleen een polariserende werking heeft tussen samenlevingen (noord-zuid) maar tevens binnen samenlevingen. Hij geeft hierbij het voorbeeld van sociale exclusie van sommige gemeenschappen in de Verenigde Staten. Dus de ontwikkelingsgeografie wint niet alleen aan belangrijkheid omdat de ongelijkheid in de wereld groeit, het wint tevens aan belangrijkheid omdat de diffusie van deze ongelijkheid in de wereld is toegenomen. Deze diffusie neemt echter niet weg dat het concept ‘ontwikkelingslanden’ nog steeds toepasbaar is, voor Sub-Sahara Afrika. Hier bevinden zich nog steeds veel landen met wijdverspreide armoede, zwakke economieën en sterke verticale loyaliteiten.

Tijdens het symposium ‘De toekomst van de ontwikkelingsgeografie’ (Nijmegen, 2006) benadrukte Robert Potter dat het negeren van de ontwikkelingslanden binnen de sociale wetenschappen niet alleen moreel verwerpelijk is, maar tevens wetenschappelijk onverantwoord. Er is, zo stelt hij, geen enkele wetenschappelijke reden binnen de geografie waarom sommige gebieden minder aandacht krijgen dan andere. Tenslotte is louter het internationale belang (zie paragraaf. 1.4) voldoende voor de wetenschap om zich met de situatie van ontwikkelingslanden bezig te houden. De wetenschap streeft immers, in zijn algemeenheid, naar vooruitgang. De ontwikkelingsgeografie tracht deze vooruitgang toe te passen op diegene die daar het meeste baat bij hebben. Een kritisch en analytisch onderzoek, zoals hier uiteengezet wordt, helpt de ontwikkelingsgeografie te zoeken naar de meest effectieve en vooruitstrevende ontwikkelingsbenadering.

⁵ Een statement van Prof. Dr. Annelies Zoomers tijdens het symposium: De toekomst van de ontwikkelingsgeografie; te Nijmegen, 04-01-2006

In de huidige ontwikkelingsbenadering speelt good governance een belangrijke rol. Abrahamsen (2000, p.23) zegt over de vorming van ontwikkelingstheorieën en de rol van good governance daarin het volgende: *“Past failures merely give rise to new theories, each claiming to have discovered the real solutions to the problems of development. The good governance agenda is simply the latest in a long series of such theories, the latest reproduction of the dream of development.”* In het huidige discours is het van groot belang om te onderzoeken of good governance *the dream of development* kan verwezenlijken. Ook hier is analytisch onderzoek nodig om een goede weging van dit development-concept te kunnen maken.

Good governance speelt niet alleen een grote rol bij het vormen van ontwikkelingstheorieën. Het is tevens belangrijk voor praktijkgericht onderzoek. Governance omschrijft immers het proces van besluitvorming en de wijze waarop deze besluitvorming gerealiseerd wordt. Good governance houdt daarbij in dat publieke kwesties mee worden genomen in het besluitvormingsproces, dat de besluitvorming rechtvaardig en zonder corruptie verloopt, dat natuurlijke bronnen niet onnodig beschadigd worden en dat de mensenrechten gewaarborgd blijven. Dus wanneer good governance in een vroeg stadium in een beleidsproject wordt betracht, kunnen onnodige negatieve uitwerkingen voorkomen worden. Daarnaast is het analyseren van een besluitvormingsproces binnen het kader van good governance relevant om te kunnen zien waar verbeterpunten in efficiency en kwaliteit van beleid liggen. Dus good governance is niet alleen relevant voor de theorievorming, good governance is tevens relevant voor praktijkgerichte analyses. In hoofdstuk 2 wordt dieper in gegaan op het concept good governance en de verschillende visies die daarbij horen.

Hierboven is uitgelegd dat ontwikkelingsgeografie en good governance principe beide relevant zijn voor de wetenschap. Hieronder wordt de wetenschappelijke relevantie uitgelegd van het overige deel van het scriptieonderwerp: de verandering in landgebruik en de daarbij gepaard gaande sociaal-economische impact.

Het verplaatsen van personen is maatschappelijk een zeer gevoelig onderwerp. In Afrika komt de zogenoemde *development-induced forced displacements* in steeds grotere mate voor. Momenteel zijn reeds 400.000 mensen op het continent gedwongen verhuisd vanwege damconstructies. Toch zijn *development-induced forced displacements* een relatief nieuw onderwerp in de sociale wetenschappen. Om deze reden is het relevant meer inzichten te krijgen in deze vorm van verhuizingen. Zeker in een tijd waarin infrastructurele investeringen groeien in Afrika. Het is daardoor zeer waarschijnlijk dat in de toekomst meer development-gerelateerde gedwongen verhuizingen op het Afrikaanse continent zullen plaatsvinden. (Ohta en D. Gebre eds, 2005).

Grootschalige infrastructuurprojecten brengen naast gedwongen verhuizingen, andere veranderingen in landgebruik met zich mee. Een dergelijk project als het LWHP, neemt immers veel ruimte in beslag. Dit brengt verlies van landbouwgrond, natuurlijke bronnen en cultureel erfgoed met zich mee. Dit alles heeft uitwerkingen in de directe omgeving van de mensen. Waites (2000, p.373) zegt over het LWHP: *“There is no doubt that the dam⁶ has changed the geography of daily life.”* Het heeft daarbij invloed op de sociaal-economische positie van de lokale bevolking. In veel gevallen treden er nieuwe vormen van armoede op. Deze scriptie richt zich op deze vorm van counter-development. De achterliggende gedachte is dat wetenschappelijk onderzoek tevens de negatieve kanten van ontwikkeling moet (blijven) belichten. De vraag of ontwikkeling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, kan pas

⁶ Het betreft hier de Katse dam.

beantwoord worden wanneer de sociaal-economische kosten van een project belicht zijn. Het belichten van de negatieve effecten van ontwikkelingsprojecten levert tevens een bijdrage aan het vinden van verbeterpunten in het ontwikkelingsdebat. In deze scriptie wordt dit nagestreefd door middel van een belangrijk concept uit het ontwikkelingsdebat, (good) governance, te koppelen aan de neveneffecten van ontwikkeling.

1.6 Leeswijzer

In deze paragraaf wordt de hoofdstukkenindeling van de scriptie weergegeven. Hoofdstuk 2 omvat het theoretische kader van deze scriptie. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het belangrijk vast te stellen wat met de begrippen governance en good governance bedoeld wordt. Bovendien is het van belang de achtergronden van de begrippen te belichten.

De verdere indeling van deze scriptie is gemaakt aan de hand van de vraagstelling. Zoals gezegd bestaat deze indeling uit vier delen. Deel 1 geeft meer informatie over het LHWP. Daarbij wordt in hoofdstuk 3 de sociaal-geografische en politieke context uiteengezet. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de inhoud van het project. Alle vijf de projectfasen komen hier aan bod. Tevens wordt de institutionele opbouw rondom het project weergegeven.

Deel 2 betreft de presentatie van het governance-meetmodel (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk komt allereerst de achtergrond van dit model naar voren. Vervolgens worden de projectgerelateerde dimensies uiteengezet. Dit is de basis van het de latere governance-analyse in hoofdstuk 6. Zoals reeds vermeld is, berust deze analyse op één dimensie. Deze dimensie wordt belicht in vier verschillende perioden. De start van de analyse is in 1986. De analyse eindigt in 2005.

Deel 3 omvat de analysevorm over het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal- economische gevolgen. De koppeling met het governance concept wordt hierbij direct gemaakt. De analysevorm wordt uitgelegd in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 wordt de analyse daadwerkelijk uitgevoerd.

Deel 4 betreft de conclusie van deze scriptie. Dit deel bestaat uit één hoofdstuk. In dit hoofdstuk (9) worden de bevindingen van deze scriptie uiteengezet. Tevens wordt hier de hoofdvraag beantwoord.

2. Theoretisch Kader

In dit theoretische hoofdstuk komen vier belangrijke aspecten van deze scriptie naar voren. Allereerst wordt het governance concept afgebakend (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt governance in een algemeen historische context geplaatst (paragraaf 2.2). Hierop volgt een beschouwing over de rol van governance binnen de ontwikkelingsdiscussie (paragraaf 2.3). Tenslotte wordt in paragraaf 2.4 het good governance principe⁷ nader besproken. Er wordt zowel ingegaan op de betekenis van good governance in de academische wereld als de betekenis van good governance in de internationale gemeenschap.

2.1 Governance: de afbakening van een veelzijdig begrip

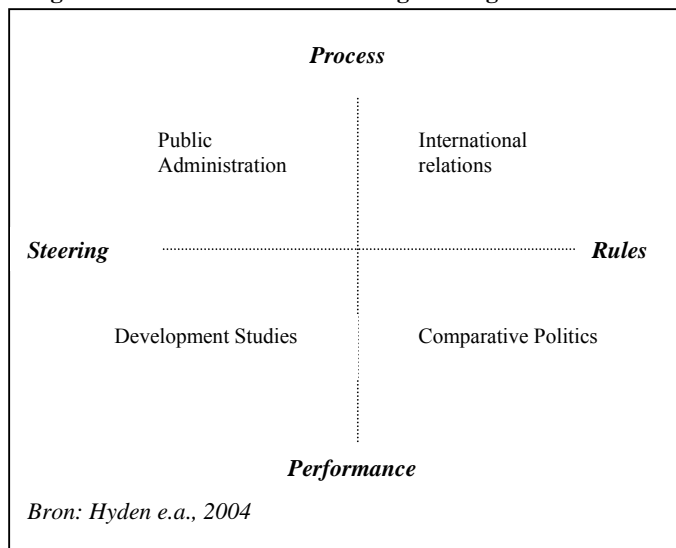
Traditioneel gezien werd governance louter in verband gebracht met overheidsbestuur. Tegenwoordig omvat het begrip een veel bredere vorm van (be)sturen (Lafferty, 2004). Dit brengt met zich mee dat governance verschillende definities en invullingen heeft gekregen. Zo moet allereerst een onderscheid gemaakt worden tussen governance als een geheel van regels en governance als het sturen en controleren van deze regels. Ten tweede moet een onderscheid gemaakt worden tussen governance als een *performance* en governance als een *process*. Hierbij is governance als performance een resultaat van *human action*. In het tweede geval wordt governance gezien als juist het proces dat leidt naar deze resultaten (Hyden e.a., 2004). Hieronder zijn de verschillende benaderingen en de daarbij horende academische disciplines schematisch weergegeven.

Zoals in de inleiding reeds is vermeld, wordt in deze scriptie de volgende definitie van governance aangehouden:

*Governance is the process and the institutions by which authority is implemented.*⁸ (World Bank, 2002)

Governance wordt in deze scriptie dus beschouwd als zowel het proces als de institutionele opbouw rondom het proces. Men zou verwachten dat deze scriptie daarom bij een van de bovenste kwadranten van figuur 6 thuis hoort. Dit is deels waar omdat governance in deze scriptie benaderd en beoordeeld wordt als zijnde een proces. Wanneer echter de aard van deze scriptie nader wordt bekeken, is het duidelijk dat het gaat om een analyse van governance. Bij deze analyse zijn de resultaten van governance essentieel. Dan spreekt men over governance als performance. Er is hier dus sprake van enige overlapping. Enerzijds wordt governance benaderd als een proces (governance-analyse over vier perioden), anderzijds wordt dit proces

Figuur 6: Verschillende benaderingen van governance



⁷ Het good governance principe wordt in dit hoofdstuk ook aangeduid met het good governance concept.

⁸ In deze definitie zijn de laatste woorden 'in a country' weggelaten. De reden hiervoor is het feit dat het begrip binnen een infrastructureel project gebruikt wordt.

geanalyseerd aan de hand van de *performance* tijdens het proces maar voornamelijk na het proces (de veranderingen in landgebruik).

Kalb e.a. (2004) maken een ander onderscheid met betrekking tot governance. Zij spreken over een instrumentalistische en een analytische benadering. De instrumentalistische benadering heeft te maken met het ontwikkelen van projecten, programma's en beleid. Hierbij wordt vooraf gezocht naar collectieve doelen, die vanuit het governanceproces verwezenlijkt dienen te worden. De analytische benadering gaat niet uit van deze praktisch ingestelde doelstellingen. In deze laatste benadering ligt de nadruk op het begrijpen van governance. Kalb e.a. (2004, p. 109) zeggen hierover: "*Rather than focusing on how things should be, they study how things are.*" Het behoeft geen uitleg meer wanneer gesteld wordt dat in deze scriptie de analytische benadering naar voren komt. Hoewel het aspect *how things are*, afgespiegeld wordt aan het aspect *how things should be*. Governance wordt immers gemeten aan de hand van het meer dan wel minder voldoen aan het good governance principe.

Samenvattend wordt governance in deze scriptie benaderd als een proces. Echter de kwaliteit van het proces wordt gemeten aan de hand van de resultaten (performance). Om deze kwaliteit te meten wordt gebruik gemaakt van de analytische benadering van governance. Nu deze begripsafbakening heeft plaatsgevonden, is het van belang het begrip governance binnen het ontwikkelingsdiscours beter te begrijpen.

2.2 Van government naar governance

Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals globalisering en de toegenomen invloed van informatietechnologie, heeft de afgelopen decennia een verschuiving plaats gevonden in het denken over (lands)besturen. Waar voorheen de centrale overheid een hiërarchisch bestuur vormde (government), wordt tegenwoordig veelvuldig een bestuursvorm gehanteerd dat meer op samenwerking is gericht (governance) (RIVM, 2004). Hierbij spelen, naast de overheid, de markt en de civil society een belangrijke rol. Deze drie actoren vormen samen het governance-netwerk. Baud (2004, p.13) zegt hierover:

"The concept of governance indicates a complex situation. The participating organisations have different views and interests, which can conflict. Each organisation puts in resources: money, time, expertise and manpower. They have to negotiate on what activities to be carried out in the public interest. Solutions can be acceptable to all parties, or they can be forced through by one of the parties."

De verschuiving van government naar governance heeft haar oorsprong in de jaren '70. Onder het motto '*rolling back the state*', ontstond het gedachtegoed dat de overheid zich meer afzijdig moest houden van economische ontwikkelingen. Dit heeft zich in de afgelopen dertig jaar voornamelijk geuit in vele neo-liberale hervormingen. Voorbeelden van deze hervormingen zijn: handelsliberalisatie, deregulering en privatisering. Kalb e.a. (2004) benadrukken dat, hoewel dikwijls gesproken wordt over een *crisis of the state*, de overheid niet een 'mindere' rol heeft gekregen binnen governance maar een 'andere' rol. Zij stellen dat de overheid nog steeds een van de belangrijkste actoren (zometer de belangrijkste) binnen governance is. De belangrijkste verandering is het feit dat de relaties tussen de overheid en de andere actoren in belang zijn toegenomen. Het belang van de markt uit zich enerzijds de privatisering van verschillende overheidsbedrijven, en anderzijds in het feit dat private

partijen steeds meer betrokken worden in besluitvormingsprocessen. De zogenaamde PPS-constructies (publiek-private samenwerking) zijn hier een goed voorbeeld van.

Naast deze verschuiving richting de markt, werd eind jaren '80 de aandacht meer gericht op de civil society. De civil society bestaat uit het geheel van belangengroepen en instituties waarin burgers zich verenigen. Het wordt gezien als een tegenwicht voor de overheid. Een goed functionerende civil society is in staat dubieuze praktijken van een overheid te controleren. Het helpt een situatie te creëren waarin het misbruiken van politieke macht beperkt wordt. Tevens kan de civil society voor zowel opwaartse als neerwaartse verbanden zorgen binnen een land. Abrahamsen (2000) noemt civil society de “*key link*” tussen economische liberalisering en democratisering binnen een land. In het kader van de ontwikkelingslanden noemt Jan Pronk (2005, p.61) de versterking van de civil society in ontwikkelingslanden “*een strikte voorwaarde, wil de huidige globalisering niet slechts uitmonden in een ultieme vorm van kapitalisme, maar in een democratisch proces waarin de belangen worden gediend van alle mensen.*”

De overheid, de markt en de civil society vormen de governance driehoek. Binnen deze driehoek worden besluiten genomen. Zoals Baud (2004) hierboven aangaf, gebeurt dit door consensus te bereiken of door het uitoefenen van druk.

Nu het ontstaan van het governance concept in algemene zin is uitgelegd, wordt governance in de volgende paragraaf belicht in het kader van het developmentdiscours. In de daarop volgende paragraaf (par. 2.4) wordt dieper ingegaan op het good governance principe.

2.3 Governance en development

Om het belang van governance binnen het developmentdiscours weer te geven wordt hieronder een korte historische schets gemaakt van het ontwikkelingsdenken. Er zijn hierbij vier fasen te onderscheiden.

De eerste fase begon in het eind van de jaren '40, toen de Amerikaanse president Truman de zuidelijke regio's van de wereld aanduidde als “*underdeveloped areas*”. Development had toen louter een economische dimensie. De heersende visie was dat investeren in techniek en industrialisering de beste manier was om development te bewerkstellen (Potter e.a, 1999). Op deze manier kon een traditionele samenleving veranderd worden in een moderne (Westerse) samenleving. Dit moest voornamelijk gebeuren via grootschalige *national development plans* en belangrijker nog via extern opgelegde projecten. Hyden e.a. (2004, p.3) zeggen over deze periode het volgende: “*Development, then, was a top-down exercise by public agencies for the people*”

De tweede fase heeft haar oorsprong in de tweede helft van de jaren '60. De kritiek op de voorgaande periode luidde dat de focus op projecten binnen het kader van nationale plannen inadequaet was. Er was te weinig oog voor de context en alle losse projecten vormden “*enclave types of intervention*” (Hyden e.a., 2004, p.3). De traditionele projecten werden om deze redenen vervangen door developmentprogramma's. In deze programma's werden meerdere dimensies van menselijke behoeftes geïntegreerd. Hierbij werd met name aandacht besteed aan *human capital* en *capacity building*. Deze periode wordt door Hyden e.a. (2004, p.4) aangeduid als: “*Development of the people.*”

In het einde van de jaren '70 is een derde fase in de ontwikkelingsdiscussie te zien. Deze fase kwam voornamelijk tot stand door de constatering dat vele nationale regeringen de *heavy development burden* niet aan konden. Dit was voornamelijk duidelijk in de Zuidelijk

Afrikaanse landen, waar verschillende staten niet over de interne capaciteiten beschikten om grootschalige ontwikkeling te bewerkstelligen. Het strategisch zwaartepunt werd daardoor verschoven van programma's naar beleid. De World Bank nam hierbij het initiatief om samen met de bestuurders economische hervormingen door te voeren (structural adjustment programmes). Dit ging gepaard met een theoretische gedachte dat individuen – al dan niet in samenwerking met anderen – een significante bijdrage kunnen leveren voor de ontwikkeling van een land. Deze periode werd daarnaast gekenmerkt door het ontstaan van vele NGO's. Deze NGO's hadden als doel ontwikkeling te brengen samen met de mensen. Mensen in ontwikkelingslanden werden steeds vaker gezien als partners in plaats van *targets of development*. Hyden e.a. (2004, p.5) karakteriseren deze periode als: “*development with the people*”.

In de jaren '90 ontstond de gedachte dat development niet alleen om projecten, programma's en beleid ging, maar tevens om politiek. Een goede en stabiele politieke situatie werd als een voorwaarde/vereiste gezien voor development. Voorheen werden politiek en development als twee gescheiden werelden benaderd. De achterliggende gedachte bij deze nieuwe visie is dat een goed politiek milieu de mensen de mogelijkheid geeft te beslissen over wat zij willen doen om hun leefsituatie te verbeteren. Hierbij is het vormen van instituties door de mensen zelf van groot belang (civil society). Development wordt hierbij niet meer gezien als een top down proces, of een liefdadigheidsdaad van NGO's. “*Development is now seen primarily in terms of something done by the people*” (Hyden e.a., 2004, p.6).

In deze laatste fase speelt op macro-niveau good governance een essentiële rol. Good governance is een ideaalbeeld waarbij de structuren van een land de bottom up werking van development stimuleren. Dus een impliciet doel van good governance is “*to give people more bottom-up control*” (Kalb, e.a., 2004, p.114). In een publicatie van de Verenigde Naties (2000, p.66) wordt de kracht van good governance als volgt aangegeven: “*Good governance activities increase participation, strengthen accountability mechanisms and open channels of communication among people, institutions and organizations.*” Good governance kan in deze zin gezien worden als het kader waarbinnen de *agent* zijn of haar beste weg naar development kan uitzetten en bereiken. Hierbij is de *agent* niet geheel vrij, maar in verschillende mate beperkt in beweging door structurele en institutionele factoren (Hyden e.a., 2004). In de volgende paragraaf wordt het good governance concept in de ontwikkelingswetenschap verder uitgelegd.

2.4 Good Governance: een development concept

De World Bank gebruikte in 1989 voor het eerst de term good governance binnen het kader van development. Hiermee werd de uitwerking van de totalitaire regimes in, met name de Afrikaanse landen⁹, gezien als de hoofdoorzaak van de gebrekkige ontwikkeling die de landen hebben doorgemaakt (Abrahamsen, 2000). Dit onderschrijft de laatste gedachte op het gebied van het ontwikkelingsdenken; ontwikkeling hangt nauw samen met politiek (zie paragraaf 2.3).

In de internationale ontwikkelingssamenwerking heeft het good governance principe snel in aanzien gewonnen. Hier zijn volgens Neumayer (2003) twee belangrijke redenen voor aan te wijzen. De eerste reden is dat good governance een **ontwikkelingsdoel** op zich is. Good governance betekent immers dat mensenrechten worden gewaarborgd, de welvaart op een eerlijke wijze wordt verdeeld en dat participatie in de politieke arena mogelijk wordt

⁹ Tot laat in de jaren '80 hadden slechts drie Afrikaanse landen een democratisch systeem, deze landen waren: Gambia, Botswana en Mauritius (Randall en Theobald, 1998)

gemaakt. De tweede reden waarom good governance steeds belangrijker is geworden binnen de internationale ontwikkelingssamenwerking, is dat het tevens gebruikt kan worden als een **instrument** voor de internationale gemeenschap om ontwikkeling in een land te bewerkstelligen. Wanneer een land in aanmerking wil komen voor ontwikkelingsgeld, moet het tegenwoordig, in veel gevallen, aan meerdere voorwaarden van good governance voldoen. Deze methode berust op twee ideeën. Het eerste idee is dat ontwikkelingsgeld louter effectief is in landen waar het good governance principe ver is doorgevoerd. De kritiek op dit idee luidt dat hiervoor geen eenduidige bewijzen bestaan, het zou slechts een veronderstelling zijn dat aan weinig toetsing onderhevig is geweest (Neumayer, 2003). Het tweede idee achter het voldoen aan een aantal voorwaarden voordat ontwikkelingsgeld wordt verkregen, komt vanuit het perspectief van de donorlanden. Ontwikkelingsgeld wordt in de meeste gevallen nog steeds betaald van belastingen. Om deze reden worden de regeringen van donorlanden (in een steeds hogere mate) geacht te kunnen verantwoorden wat er met het ontwikkelingsgeld is gebeurd. Dit is eenvoudiger te achterhalen wanneer in het ontwikkelingsland betrouwbare en transparante besturen aan de macht zijn. Het good governance concept heeft dus tevens een functie voor de donorlanden.

Er zijn reeds vele aspecten van governance en good governance behandeld. De kernvraag is daarbij nog niet beantwoord: Wat houdt good governance in?

Een simplistisch, maar waar antwoord is dat good governance geen eenduidige inhoud heeft. Vrijwel ieder academisch onderzoek naar good governance berust op andere dimensies en indicatoren. Sceptici noemen dit een groot nadeel van het begrip. Het wordt, volgens hen, in iedere denkbeeldige context gebruikt. Het begrip betekent daardoor “alles en niets” (Tennekes, 2005). Neumayer (2003) bevestigt de flexibiliteit van het begrip. Ondanks dat weet hij toch drie hoofdpunten te onderscheiden die bij iedere academische afbakening aan de orde komen. Deze hoofdpunten zijn het democratische principe, *rule of law*, en de bescherming van de mensenrechten.

In deze scriptie wordt de flexibiliteit van het begrip niet als een nadeel gezien. Immers ieder land, en iedere politieke situatie ligt vast in een historische en culturele context en zou naar mijn mening op een specifieke manier benaderd moeten worden. Om deze reden is het gunstig dat de invulling van het begrip niet vaststaat.

De situatie in de academische wereld verschilt van de situatie in de internationale gemeenschap. Hier is de inhoud van good governance eenduidiger. Er wordt voornamelijk uitgegaan van de richtlijnen die door de Verenigde Naties zijn opgesteld. In de *World Development Reports* zet de VN de verschillende aspecten uiteen. Echter zijn in de loop der jaren verschillende kritiekpunten op deze invulling van het good governance concept gekomen.

Grindle (2004) geeft aan dat de good governance agenda allereerst onrealistisch lang is, en zelfs in de afgelopen jaren langer is geworden. In 1997 waren ‘slechts’ 45 aspecten waaraan een land moest voldoen om good governance, en dus development, te bewerkstelligen. In 2002 is dit aantal gestegen naar 116 aspecten. Dit is volgens Grindle niet het grootste probleem van het hedendaagse good governance concept. Belangrijker is nog dat op geen enkele manier prioriteiten worden gesteld aan de verschillende aspecten van good governance. Zij zegt hierover: “*Among the governance reforms that ‘must be done’ to encourage development and reduce poverty, there is little guidance about what’s essential and what’s not, what should come first and what should follow, what can be achieved in the short term and what can only be achieved over the longer term*” (Grindle, 2004, p.526).

Tevens stelt Grindle dat good governance niet simpelweg gebruikt moet worden als een *blue print* voor alle ontwikkelingslanden. Wat voor het ene land essentieel is voor het reduceren van armoede, hoeft bij het andere land niet hetzelfde resultaat op te leveren (Grindle, 2004). Niet elk systeem werkt voor elk land hetzelfde. Dit sluit aan bij een meer algemeen kritiekpunt, namelijk: good governance is volgens velen de zoveelste manier om de Westerse ontwikkeling op te leggen aan ontwikkelingslanden. Het is nog steeds op een Westerse fundament gebaseerd. Abrahamsen (2000, p.91) zegt hierover: *“In the conventional manner of modernisation theory, the good governance discourse can be seen to draw on the historical experience of the West in its construction of development.”*

Dit houdt bijvoorbeeld in dat van de Afrikaanse bourgeoisie hetzelfde verwacht wordt als wat de Westerse bourgeoisie in het verleden heeft gepresteerd: namelijk het realiseren van economische groei en democratisering. Manzo gaat in haar artikel nog een stap verder door te benadrukken dat de huidige vorm van development paradoxaal is. Zij zegt hierover: *“Greater accountability is being demanded of states – especially in Africa – from the same neo-liberal forces charged with weakening state capacity, undermining democracy, and diminishing state authority. In the name of human rights and ‘comprehensive development’, adjusted states are being subject to novel methods of international surveillance and forms of conditionality. African states and people are becoming more – not less – accountable to external agents of top down development”* (Manzo, 2003, p.438).

Grindle (2004) gaat niet zo ver als Manzo en houdt zich vast aan de functionaliteit van de internationale gemeenschap in het kader van good governance. Haar argument is dat de consequenties van een zwak overheidsbestuur de volgende zijn: verspilde hulpbronnen, ongeleverde services, ontkenning van sociale -, wettelijke - en economische bescherming. Deze aspecten gaan voornamelijk ten kosten van de armste groepen in een land. Met dit argument en de inachtneming van de nadelige aspecten van het good governance concept, pleit zij voor een herziening van het concept. Allereerst benadrukt zij het belang van een inperking van de huidige agenda tot een zogenaamde *good enough governance agenda*. Bij deze inperking moet per land diepgaand analytisch onderzoek gedaan worden om de essentiële aspecten te onderscheiden van de bijzaken. Alleen op deze manier is te achterhalen welke aspecten van good governance het beste resultaat bieden en het gewenste doorwerkeffect opleveren.

Hoewel het in deze scriptie niet gaat om een analyse van een nationaal bestuur, is getracht tegemoet te komen aan de kritiek van Grindle. Deze scriptie behandelt de begrippen governance en good governance immers in een contextuele benadering. Nu de theorie is behandeld, wordt in deel 1 de context van het LHWP weergegeven. Tevens wordt het project uitgelicht.

Deel 1: Het Lesotho Highlands Water Project



3. De Sociaal-geografische en Politieke Context

3.1 Lesotho in het kort

Lesotho is een relatief klein land in het zuidelijkst gelegen deel van Afrika. De hoofdstad is Maseru. Het land heeft een totale oppervlakte van 30355 vierkante kilometer en is daarmee vergelijkbaar met de grootte van België. Het aantal inwoners wordt geschat op 1,9 miljoen¹⁰. Het is opvallend dat de bevolking vrijwel homogeen is. Het bestaat voor 98% uit de zogenoemde Basotho's. De Basotho's komen voort uit verschillende stammen die door stammenconflicten in het begin van de 19^e eeuw naar de hooglanden van Zuid-Afrika zijn verdreven. In 1820 werd *Basotholand* gesticht door Moshoesho I. In 1868 kwam Basotholand onder Brits regime te staan. Het bleef een kolonie tot 4 oktober 1966 (Rule, 2000).

Het koninkrijk Lesotho wordt geheel omsloten door Zuid-Afrika (zie figuur 7). Dit feit maakt Lesotho vrijwel geheel afhankelijk van Zuid-Afrika. Zuid-Afrika is immers, zowel

Figuur 7: Lesotho in de wereld



Figuur 8: Lesotho uitgelicht



politiek als economisch gezien een regionale grootmacht. De economische afhankelijkheid komt onder meer naar voren doordat ongeveer een derde deel van de mannelijke

¹⁰ <https://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/lt.html>, 2005

beroepsbevolking nog steeds in de Zuid-Afrikaanse mijnen werkt.¹¹ De politieke afhankelijkheid wordt in paragraaf 3.2 verder uiteengezet.

Het landschap van Lesotho is zeer bergachtig. Het laagste punt is 1400m hoog en het hoogste punt, de Thabana-Ntlenyana, is 3482m hoog (zie ook figuur 8). Vanwege dit bergachtige gebied is het land ontoegankelijk voor transport. Slechts een vierde deel van het aantal wegen is geasfalteerd¹².

In het berggebied ontspringen twee grote rivieren: De Senqunyane en de Makheleng. Beide rivieren vormen stroomafwaarts samen de belangrijkste rivier voor Zuid-Afrika: De Oranje Rivier (zie figuur 8).

Het klimaat van Lesotho wordt gekenmerkt door droge koele en in de hooglanden koude winters. De zomers zijn warm en nat. Hoewel reeds is vermeld dat Lesotho over veel water beschikt, zijn, ironisch genoeg, de periodieke droogtes in de winter de belangrijkste natuurlijke belemmeringen voor het land.

De economie van Lesotho is in de afgelopen decennia zeer zwak geweest. Voor het begin van het LHWP behoorde het tot de 40 armste landen van de wereld (Archer, 1996). De economie van Lesotho berust voornamelijk op drie aspecten: De extensieve landbouw, de mijnbouw van Zuid-Afrika en de recentelijk gestarte export van water. Dit laatste is een gevolg van het LHWP. Het land heeft een totale beroepsbevolking van ongeveer 800.000 mensen. Het geschatte werkloosheidscijfer is 45%. Het Bruto Nationaal Product ligt op \$3200 per hoofd van de bevolking¹³. Bijna de helft van de Basotho's leeft onder de armoedegrens (49%). Het land wordt daarnaast gekenmerkt door haar grote ongelijkheid tussen de *haves* en de *have-nots*. In een uitgebreid onderzoek naar armoede en ongelijkheid in Lesotho van May e.a. (2002) is uiteengezet dat de rijkste 10% van het land 43% van de consumptie tot zich neemt, terwijl het aandeel van de armste 10% van het land slechts 0,9% is. Deze ongelijkheid is gegroeid in een tijd waarin het nationaal product is gestegen. De conclusie van het onderzoek luidt dan ook: *“This shows Lesotho has been highly inefficient in terms of turning economic growth into improvements in the well-being of the poor, and that part of the reason for this may lie with the high level of inequality in the country. The implication is that significant poverty reduction is unlikely without substantial and structural reforms in Lesotho’s economy.”* (May e.a., 2002, p.43)

De bevolking van Lesotho leeft voor het merendeel in rurale gebieden. Ongeveer 80% van de bevolking woont op het platteland. Daarvan is 55% actief in de landbouwsector. Deze sector herbergt dan ook het grootste deel van de beroepsbevolking (Ranthamane, 1999).

Vanwege het reliëf en de ligging op grote hoogte is slechts 11%¹⁴ van de totale landoppervlakte geschikt voor landbouw. Dit percentage is sinds eind jaren '80 sterk aan het verminderen. De voornaamste reden hiervoor is volgens Ranthamane (1999, p.19): *“Reduction in the area under cultivation, declining soil fertility; soil erosion and land degradation; and poor management and cultural practices.”*

Om de hierboven genoemde kenmerken van Lesotho aan te vullen, zijn hieronder meerdere demografische, economische en geografische kenmerken in tabellen weergegeven

¹¹ <https://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/lt.html>, 2005

¹² <https://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/lt.html>, 2005

¹³ <https://cia.gov/cia/publications/factbook/geos/lt.html>, 2005

¹⁴ In sommige documenten wordt het percentage bebouwbaar land lager ingeschat. Voorbeelden zijn: 8% (Hoover, 2001) en 9% (IRN, 2005).

Tabel 2a: Demografie van Lesotho	
Totale Bevolking (abs.)	1,9 miljoen
Bevolkingsopbouw	0-14 jr: 36,9% 15-64 jr: 57,6% > 64 jr: 5,5 %
Geboortecijfer (per 1000 inwoners)	26,53
Sterftecijfer (per 1000 inwoners)	25,03
Netto migratie (per 1000 inwoners)	- 0,74
Bevolkingsgroei	0,08%
Levensverwachting	Man: 35,5 jr. Vrouw: 33,4 jr.
Analfabetisme	Man: 25,5% Vrouw: 5,5%
Religie	Christendom: 80% Overig: 20%

Bron: CIA Factbook, www.cia.gov

Tabel 2b: Geografie van Lesotho	
Landoppervlakte	30355 km ²
Hoogteverschil	Laagste punt: 1400m Hoogste punt: 3482m
Landgebruik	Bebouwbaar: 10,87% Permanent bebouwd: 0,13% Overig: 89%
Milieuproblematiek	Bevolkingsdruk vruchtbare grond Bodemerosie Droogte Lesotho Highlands Water Project
Jaarlijkse Regenval	760 mm
Geïrrigeerde grond (1998)	10 km ²

Bron: CIA Factbook, www.cia.gov

Tabel 2c: Economie van Lesotho	
BNP (2004)	\$5892 miljard
BNP per hoofd v/d bevolking (2004)	\$3200
Aandeel BNP per sector (2004)	Landbouw: 15,2% Industrie: 43,9% Service: 40,9%
Beroepsbevolking (2000)	838000
Beroepsverdeling (2000)	86% landbouw
Werkloosheidcijfer	45%
Consumptieverdeling	Rijkste 10%: 43% Armste 10%: 0,9%
Huidige balans	-\$108,3 miljoen

Bron: CIA Factbook, www.cia.gov

Reeds eerder is vermeld dat de politieke context van Lesotho binnen deze scriptie belangrijk is. Het bepaalt immers voor een groot deel de context waarin het LHWP plaats vindt. Om deze reden is gekozen voor een uitgebreide toelichting van de politieke gebeurtenissen in het voormalige Basotholand. De uitwerkingen zijn weergegeven in de volgende paragraaf.

3.2 Een korte politieke geschiedenis van Lesotho

Lesotho heeft een bewogen politieke geschiedenis. Nadat het land onafhankelijk werd, heeft het vijf jaar lang een redelijk stabiele periode gehad. Tijdens de eerst volgende verkiezingen, belandde het bergstaatje in een politieke crisis. De verkiezingen werden gewonnen door de oppositie, de Basotho Congress Party (BCP). De toenmalige zittende partij Basotho National Party (BNP) accepteerde de uitkomst van de verkiezingen niet en veranderde de grondwet. Met deze grondwetwijziging veranderde de pas jonge democratie in een dictatuur van Chief Jonathan, de toenmalige leider van de BNP.

In 1986 keerde het leger Chief Jonathan de rug toe, omdat hij de salarissen binnen het leger weigerde te verhogen. Deze militaire coup, met Generaal Lekhanya aan het hoofd, bracht een juichende massa in de straten van Maseru (Rule, 2000). Tijdens het militaire regime werd het verdrag met Zuid-Afrika getekend om het LHWP in gang te zetten. Er zijn verschillende bronnen die beweren dat Zuid-Afrika de motor was achter deze militaire coup. Dit vermoeden wordt in paragraaf 3.3 verder behandeld.

In 1994 kwamen uiteindelijk de lang verwachte nieuwe verkiezingen. Dit was echter niet het einde van het politieke tumult. Na de verkiezingen bleek dat de BCP alle zetels in het parlement kreeg toegewezen. Dit leidde tot fel verzet van de BNP. Beide politieke partijen hadden inmiddels hun eigen militaire aanhang gekregen en dit leidde tot een uitbarsting van geweld in 1994 en verschillende politieke moorden door de jaren heen (Matosa en W. Pule, 2001).

In 1998 werden wederom verkiezingen gehouden. De winnende partij was de Lesotho Congress of Democracy, een afscheidingspartij van de BCP. De LCD won 79 van de 80 zetels in het parlement. Dit leidde tot groot protest van zowel de BNP als de BCP. De politieke spanningen gingen over in anarchie en geweld. Sommigen bronnen spreken over een burgeroorlog, anderen over nationale onrust. Als gevolg van de nationale ongeregeldeheden vroeg Premier Mokhele om militaire steun van SADC¹⁵. Op deze aanvraag belegerde troepen van Zuid-Afrika op 22 september 1998 Lesotho. Later werden deze troepen vergezeld door militairen uit Botswana (Matosa en W. Pule, 2001). Hoewel het hier officieel gaat om een internationale troepenmacht, wordt voornamelijk de legitimiteit waarmee Zuid-Afrika Lesotho binnendrong in twijfel getrokken. In een kritisch rapport spreekt Tricario (2000) over “*the first water war*”. Hiermee suggereert hij dat de bescherming van het LHWP de voornaamste reden was voor Zuid-Afrika om Lesotho binnen te vallen. Na deze relatief korte gewelddadige periode, nam een interim bestuur de macht over in Lesotho.

In 2002 werden de laatste nationale verkiezingen gehouden. Voorafgaand aan deze verkiezingen werd het kiesstelsel in Lesotho veranderd. Dit leidde tot het eerste *multi-party* parlement in de geschiedenis van de constitutionele monarchie met de LCD als grootste partij. De grootste oppositie partij is de BNP. Het bestuur van het land bestaat nu uit een Eerste Kamer, Tweede Kamer en een koning. Deze koning heeft een symbolische rol in het land.

¹⁵ SADC staat voor Southern African Development Community en heeft de volgende leden: Angola, Botswana, Democratic Republic of Congo, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Namibië, Zuid-Afrika, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe.

De politiek in Lesotho is in de afgelopen jaren gekenmerkt door *weak governance*. De politiek stond niet in dienst van de bevolking, maar in dienst van de zittende macht en het patronage systeem. Er worden verschillende redenen gegeven voor het instabiele karakter van Lesotho. Hier worden enkele redenen belicht.

De reden voor deze onrustige geschiedenis ligt volgens Mutisya (1999, p.19) vooral bij de machtige elite in het land. Hij zegt hierover: “*The root cause of the crisis has everything to do with the nature of the Basotho ruling elites and classes and their conduct of post-colonial politics; which placed more emphasis on the role of the state as the core instrument for the accumulation of property and as the dispenser of wealth through patronage.*”

Francis K. Makoa¹⁶ (1996) geeft twee andere redenen voor de ‘*crisis of the nation-state*’. Ten eerste is het imperialistische karakter van Zuid-Afrika debet aan het instabiele karakter van Lesotho. Dit komt op de eerste plaats door de economische afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid zorgde ervoor dat de producten en arbeidskrachten in dienst stonden van Zuid-Afrika. Hierdoor was het onmogelijk voor Lesotho een stabiele interne economie op te bouwen. Daarnaast zorgde dit voor een lage loyaliteit van de burgers aan de staat, de inkomsten kwamen immers toch van buitenaf. Dit laatste vloeit weer voort, uit “*the state’s inability to accumulate and redistribute wealth among its population.*”

Deze economische afhankelijkheid van Zuid-Afrika is niet de enige reden waardoor ‘de grote broer’ bijdraagt aan het instabiele karakter van Lesotho. Makoa haalt tevens de diplomatieke destabiliseringsprogramma van Zuid-Afrika in de jaren ’60 en ’80 aan als reden. Zuid-Afrika heeft lange tijd de oppositie en rebellen gefinancierd en militair ondersteund tijdens het Jonathan regime (1970-1986). In diezelfde periode gaf Lesotho onderdak aan anti-apartheid activisten.

Naast de afhankelijkheid van Zuid-Afrika, zijn de interne politieke vijandige verhoudingen in Lesotho oorzaak voor de instabiele situatie. Door deze vijandigheid is de Basotho bevolking sceptisch tegenover de onafhankelijkheid en democratie komen te staan (Makoa, 1996). Het dictatoriale regime, het patronage systeem en de gewelddadige onderdrukking door de jaren heen, hebben sporen achter gelaten. Dit zorgde bovenal voor een zwak institutioneel bestel van het land met de daarbij horende corruptie (Ma Kapa, 2003). Uit onderzoek van de Afrobarometer blijkt dat de bevolking anno 2002 nog steeds weinig vertrouwen heeft in de democratie. Iets minder dan de helft van de bevolking zegt tevreden te zijn met het democratische stelsel (Afrobarometer, 2004).

Om de context van het LHWP beter te begrijpen, is het noodzakelijk de verhoudingen tussen Lesotho en Zuid-Afrika nader te belichten in het kader van het LHWP. Dit gebeurt in de volgende paragraaf.

¹⁶ Toenmalig hoofd van *The Department of Political and Administrative Studies of the National University of Lesotho*

3.3 Het LWHP en de verhoudingen tussen Lesotho en Zuid-Afrika

Lesotho en Zuid-Afrika hebben lange tijd met achterdocht gereageerd op elkaar. Een gevolg hiervan was dat het ondertekenen van het LHWP-verdrag geruime tijd is uitgebleven. De onderhandelingen kwamen tot stand rond 1966. Het uiteindelijke verdrag werd pas 20 jaar later ondertekend. Vooral aan het eind van de jaren '70 werden de onderhandelingen gekenmerkt door wederzijdse ontevredenheid.

De interstatelijke verhoudingen raakten begin jaren '80 nog verder bekoeld, toen de Zuid-Afrikaanse regering een militaire actie instelde om ANC-leden die in Lesotho verbleven te arresteren. Lesotho dreigde vervolgens het LHWP te blokkeren, indien Zuid-Afrika de soevereiniteit van Lesotho niet respecteerde. Zuid-Afrika dreigde op haar beurt met terugtrekking uit de onderhandelingen wanneer de binnenlandse veiligheid van de republiek niet meer in acht werd genomen. Deze interstatelijke schermutselingen gingen gepaard met een onrustige binnenlandse situatie in Lesotho. De militaire coup in 1986 was het gevolg hiervan. Vanwege het parallel lopen van beide politieke processen, werd Zuid-Afrika al snel verdacht van het ondersteunen van de militaire coup. Harde bewijzen hiervoor zijn echter niet gevonden. Een feit is wel dat de onderhandelingen rondom het LHWP sindsdien sneller en soepeler verliepen (Meissner, 2005).

In 1986 werd het LHWP-verdrag ondertekend. Vanaf toen verbeterde de verhouding tussen beide landen snel. Een *regime-change* in zowel Lesotho als Zuid-Afrika had positieve uitwerkingen voor het waterproject. De nieuwe leider van Lesotho sprak vrijwel meteen het belang uit van een goede verstandhouding met Zuid-Afrika.

Het ANC van Nelson Mandela was ten tijde van de apartheid fel tegenstander van het LHWP. De partij zag het project toentertijd als "*a domination instrument of South Africa in the Southern African region.*" Daarnaast zag het ANC het LHWP als een pressiemiddel voor Zuid-Afrika op Lesotho om de communistische verbanden en de verbanden met het ANC te doen verbreken. Toen het ANC een regeringspartij werd in 1994, werd de visie op het LHWP bijgesteld. Sindsdien ondersteunt het ANC het project, vanwege de positieve uitwerkingen dat het heeft op beide landen (Meissner, 2005).

In 1998 werd een nieuw hoofdstuk toegevoegd aan de relatie tussen Lesotho en Zuid-Afrika; de militaire interventie van SADC in Lesotho. De officiële reden voor deze interventie was het voorkomen van een militaire coup in Lesotho. Echter verschillende bronnen bevestigen dat het LWHP wel degelijk een belangrijke reden voor Zuid-Afrika was, om tot een militair ingrijpen over te gaan. Het post-apartheid Zuid-Afrika werd in de media van dezelfde arrogante regionale houding beticht, als men van het voormalige Zuid-Afrika gewend was (Neetling, 1999). Het belichten van de discussie over de legitimiteit van deze militaire ingreep vergt een geheel andere studie. In deze scriptie volstaat het te constateren dat deze interventie heeft plaats gevonden en dat rond deze interventie nodige vraagtekens bestaan. Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat ondanks (of dankzij?) de militaire interventie de activiteiten rondom het LHWP zijn voortgezet.

Naast deze politieke context wordt hieronder de sociaal-economische positie van de bewoners van de hooglanden uiteengezet. Dit is belangrijk om de impact van het project op de bewoners te begrijpen.

3.4 De sociaal-economische positie van de bewoners

In 1993 is onderzoek gedaan naar de bewoners van de verschillende projectgebieden. Uit dit onderzoek is gebleken dat 80% van de bewoners moest leven van \$15 per maand. Dit behoort onder de categorie extreme armoede. Slechts 20% van de volwassenen had een betaalde baan. Ongeveer 10 % van de huishoudens was afhankelijk van familieleden die in de mijnen van Zuid-Afrika werkten (Hoover, 2001). Vanwege de armoede is het belang van land voor de gemeenschappen van extreem groot belang. Het merendeel van de gemeenschappen is zelfvoorzienend. Archer (1996, p.86) zegt over het belang van land voor de bewoners van de hooglanden het volgende:

“Land generates the resources on which survival depends – food to eat, wood to cook, thatch for roofing, herbs for medicine. In it rest parents; by the labour of cultivation people construct many of their family and social relationships; land is a heritage to pass on to children.”

Het is tevens belangrijk te vermelden dat een groot gedeelte van de bewoners in de hooglanden leeft van *sharecropping*. Deze informele agrarische activiteit houdt in dat persoon A het land verpacht aan persoon B. Persoon B betaalt echter niet in contanten, maar met een deel van de opbrengst van de oogst. Uit een lokaal onderzoek blijkt dat 27% van de betreffende bewoners in het projectgebied geen land bezit. Zij zijn dan voor een groot deel afhankelijk van *sharecropping* (Pottinger en Lenka Thamea eds., 2006).

Hierboven is de context rondom het LHWP belicht. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud van het project.

4. Het Lesotho Highlands Water Project

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de achtergronden van het project belicht. Hierbij wordt een kort historisch overzicht gegeven. Daarnaast worden de belangrijkste redenen voor Zuid-Afrika en Lesotho om het project te beginnen besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de concrete doelstellingen van het LHWP.

De tweede paragraaf van het hoofdstuk gaat in op de inhoud van het project. Hier wordt kort belicht hoe het transporteren van water vanuit Lesotho naar Zuid-Afrika wordt bewerkstelligd. In paragraaf 4.3 wordt de institutionele opbouw van het project uiteengezet. Hierbij komen zowel de projectautoriteiten als overige betrokkenen aan bod.

4.1 De achtergrond en doelstellingen

4.1.1 Historische achtergrond

Hoewel het projectverdrag tussen Zuid-Afrika en Lesotho in 1986 ondertekend is, stamt het idee om water vanuit de hooglanden van Lesotho te transporteren naar de binnenlanden van Zuid-Afrika uit de jaren '50. De toenmalige *'director of Public Works'* Sir Peter Ballenden¹⁷ gaf de Zuid-Afrikaanse ondernemer Ninham Shand de opdracht te onderzoeken hoe het exporteren van water naar Zuid-Afrika mogelijk was. Reeds toen presenteerde Shand het idee om een hoge stuwdam, een elektriciteitscentrale en een tunnel door de bergketen van Lesotho, te combineren tot een groot waterproject. Het plan werd pas serieus genomen nadat Zuid-Afrika geteisterd werd door een hardnekkige droogte in de jaren '60. Sindsdien ging het Zuid-Afrikaanse *Department of Water Affairs* over tot het onderzoeken van het mogelijke projectgebied in het noorden van Lesotho. Echter dit proces werd bemoeilijkt door de politieke geschillen tussen de landen. Het duurde tot 1978 voordat een gezamenlijk comité, the Joint Technical Committee (JTC), werd opgericht die verdere studies verrichtte naar de mogelijkheden van het project.¹⁸

Op 24 oktober 1986 werd de uiteindelijke overeenkomst getekend tussen de regeringen van Zuid-Afrika en Lesotho. In deze overeenkomst werd de samenwerking op het gebied van het ontwerpen, bouwen, uitvoeren en onderhouden van het project vastgelegd. Met dit verdrag werd het opgerichte JTC veranderd in het Joint Permanent Joint Technical Committee (JPJC). Daarnaast werden de Lesotho Highlands Development Authority (LHDA) en de Trans-Caledon Tunnel Authority (TCTA) opgericht. De LHDA was vanaf toen verantwoordelijk voor het project binnen de grenzen van Lesotho. Dit betekende niet alleen het bouwen van de dammen, maar tevens het managen van *'project-related issues'*. De TCTA kreeg de verantwoordelijkheid voor de watertransporttunnels naar Zuid-Afrika. Verdere informatie over de institutionele opbouw van het project wordt later in dit hoofdstuk uiteengezet. De daarop volgende jaren werden de financiële en technische voorbereidingen getroffen voor het daadwerkelijk bouwen van het project. In 1989 werd de eerste steen gelegd; het bouwen van de Katse dam was begonnen.

Om de achtergrond van het project verder duidelijk te maken worden hieronder de belangrijkste redenen voor Zuid-Afrika en Lesotho om het project uit te voeren, belicht.

¹⁷ Lesotho was toen nog een Brits protectoraat.

¹⁸ <http://www.lhwp.org.ls/overview/default.htm>

4.1.2 Het dorstige Zuid-Afrika

Zuid-Afrika is het LHWP begonnen om maar één reden; het gebrek aan water in het binnenland. Deze schaarste vloeit allereerst voort uit het lage jaarlijkse gemiddelde neerslagcijfer. Dit gemiddelde (484 mm per jaar) is ongeveer de helft van het wereldgemiddelde (860 mm per jaar).¹⁹ Ten tweede heeft Zuid-Afrika een gebrek aan zogenoemde regulatiemechanismen. Het land bezit noch gebergten met eeuwige sneeuw, noch natuurlijke meren. Het bezit ook nauwelijks dichte bossen. Dit gepaard gaande met het tekort aan grondwater maakt Zuid-Afrika, in het kader van de zoetwatervoorziening, geheel afhankelijk van rivierwater. Echter de hoeveelheid water die door de rivieren stroomt, is vanwege de hoge verdampingsgraad gering. Slechts 9% van de totale neerslag van Zuid-Afrika wordt naar zee gevoerd. Dit percentage ligt beduidend onder het wereldgemiddelde van 31% (De Waard-Bijlsema, 1994).

Het gebrek aan water ging in de afgelopen decennia gepaard met een sterk stijgende vraag naar water. In 1974 was het waterverbruik in geheel Zuid-Afrika ongeveer 10.000 miljoen m³. In 1996 was het meer dan verdubbeld en de verwachting is dat in 2030 ongeveer 30.400 miljoen m³ water gebruikt wordt in Zuid-Afrika.²⁰ De stijging in de jaren '80 en '90 werd voornamelijk veroorzaakt door de snel groeiende industriële sector in het land. Later in de jaren '90 kwam de stijgende vraag tevens vanuit de zwarte bevolking. *Housing-programmes* en andere ontwikkelingsprojecten van de overheid om de situatie voor de zwarte bevolking te verbeteren, gingen vaak gepaard met het realiseren van structurele watervoorzieningen.

Figuur 9: Provinciale kaart Zuid-Afrika



Het water van het LHWP is voornamelijk bedoeld voor de provincie Gauteng (de vroegere Transvaal). In deze kleinste provincie van Zuid-Afrika (zie figuur 9) zijn de steden Pretoria en Johannesburg gevestigd. Het is het hart van de Zuid-Afrikaanse economie. De provincie heeft

¹⁹ <http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?iso3=LSO&lang=en>

²⁰ <http://www.dwaf.gov.za/Project.asp>

een landelijk aandeel van 56% in de industriesector en neemt 79% van alle mijnopbrengsten voor haar rekening. Daarnaast is het een van de meest dichtbevolkte gebieden van Zuid-Afrika. De prognose is dat in 2010 in Gauteng 12 miljoen mensen wonen. Dit is bijna een kwart van de totale bevolking (Waites, 2000).

4.1.3 Het onderontwikkelde Lesotho

Lesotho was ten tijde van de ondertekening van het verdrag een van de minst ontwikkelde landen van de wereld. De veelgebruikte Human Development Index (HDI) van de Verenigde Naties laat zien dat Lesotho voor het begin van het LHWP een van de minst ontwikkelde landen van de wereld was. Het stond toen op de 145^e plaats op de ‘wereldranglijst’ met een HDI tegen de 0,5 aan.²¹ De redenen om akkoord te gaan met het LHWP waren voor Lesotho dan ook van macro-economische aard.

Met het project zou niet alleen een nieuw exportproduct ontstaan, het zou tevens gedurende 30 jaar voor werkgelegenheid zorgen en een enorme impuls geven aan de infrastructuur in het land. Het projectgebied moest immers bereikbaar worden. Daarnaast zou de vrij geïsoleerde economie van Lesotho via de Zuid-Afrikaanse economie gekoppeld worden aan de wereldeconomie.²² Het vooruitzicht was, dat dit verdere cumulatieve uitwerkingen zou hebben voor andere aspecten van de binnenlandse economie (b.v. toerisme en kennisontwikkeling). De opwekking van elektriciteit was tevens een belangrijke reden voor Lesotho om met Zuid-Afrika in zee te gaan. Hiermee zou Lesotho in het kader van de energievoorziening niet langer meer afhankelijk zijn van Zuid-Afrika.

Smith (2000, p.5) van de Universiteit van Pretoria vat de macro-economische redenen voor Lesotho als volgt samen: *“The project is not only a rich source of national income to Lesotho, but could also be a powerful stimulus to national growth. If properly managed, Lesotho could reach a level of development that would otherwise take many decades to achieve.”*

4.1.4 De concrete doelstellingen van het project

Voordat de inhoud van het project wordt belicht, worden in deze paragraaf de concrete doelstellingen onder elkaar gezet. De volgende doelstellingen staan op de officiële site van het Lesotho Highlands Water Project (www.lhwp.org.ls):

1) To provide revenue to Lesotho by transferring water from the catchment of the Senqu/Orange river in Lesotho to meet the growing demand for water in the RSA's²³ major industrial and population centres.

De eerste doelstelling houdt in dat 70m³/s water vanuit de hooglanden van Lesotho naar de Vaal River Basin in Zuid-Afrika wordt getransporteerd. Dit wordt gerealiseerd in de eerste fase van het project. De daarop mogelijk volgende fasen houden een capaciteitsvergroting in.

2) To generate hydro-electric power for Lesotho in conjunction with the water transfer.

²¹ http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_LSO.html

²² De lezer moet zich echter bewust zijn van het feit dat Zuid-Afrika ten tijde van het akkoord onderhevig was aan internationale economische sancties.

²³ RSA staat voor Republic of South Africa

Deze hydro-elektrische centrale wordt gebouwd bij de Muela dam (zie paragraaf 4.2) en heeft een vermogen van 72 MW.

3) *To promote the general development of the remote and underdeveloped mountain regions of Lesotho, while ensuring that comprehensive measures are taken to counteract any adverse effects which the Project might have on the local population and their environment.*

Deze derde doelstelling is belangrijk voor deze scriptie. Het geeft aan dat de autoriteiten het LHWP officieel beschouwen als een ontwikkelingsproject. Bovendien geeft deze doelstelling aan dat de negatieve impact op de lokale bevolking gecompenseerd dient te worden.

4) *To provide the opportunity to undertake ancillary developments such as the provision of water for irrigation and potable water supply.*

Het idee hierachter is dat de inwoners van Lesotho ook van het water moeten profiteren.

4.2 De inhoud van het project

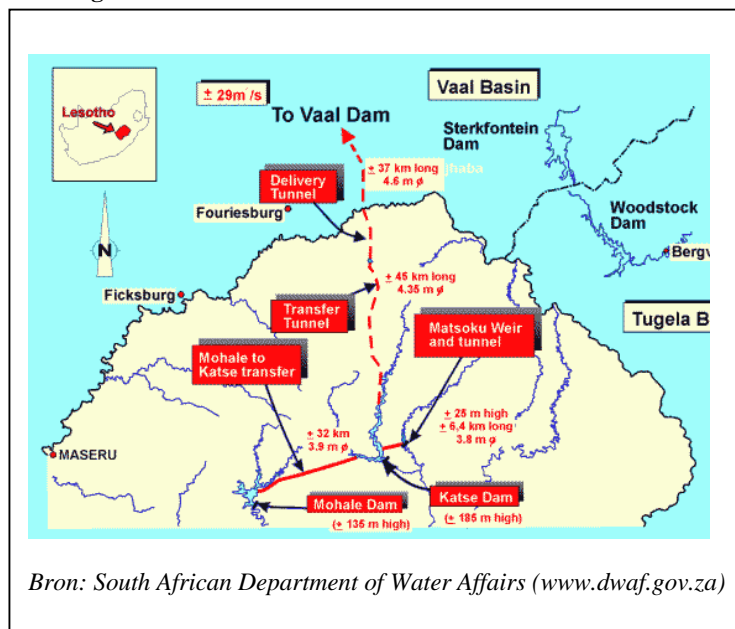
Nu de achtergronden en doelstellingen van het project zijn belicht, wordt hier ingegaan op de omvang en inhoud van het project. Het project bestaat uit vijf fasen, met ieder een grootschalig karakter. Fase 1 is in 2003 afgerond. Hiermee is het exporteren van water naar Zuid-Afrika een feit. Of de daarop volgende fasen gerealiseerd worden is nog onduidelijk. Beide regeringen zijn nog in onderhandeling.²⁴

Om een goed overzicht te geven van de omvang van het project worden alle fasen kort belicht. Zoals in de inleiding al duidelijk is gemaakt, wordt de analyse echter op de enige afgeronde fase toegespitst.

Hiernaast zijn de onderdelen van de fase 1 weergegeven. Vanwege de omvang van deze eerste fase is het opgesplitst in twee onderdelen; fase 1A en fase 1B. Fase 1A betreft het bouwproject rondom de Katse dam. Concreet heeft het de volgende onderdelen:

- De 186m hoge Katse dam
- De 55m hoge Muela dam, in het noorden van Lesotho
- Het wateropname systeem met een capaciteit van 70 m³/s
- De 45km lange transfertunnel van het Katse reservoir naar het Muela reservoir
- Het Hydro-elektrische station bij de Muela dam

Figuur 10: Fase 1 van het LHWP



²⁴ Dit gegeven dateert van 10 december 2005.

- De 37km lange leveringstunnel vanuit het Muela reservoir naar het Vaal River Basin in Zuid-Afrika

Fase 1B omvat de bouwprojecten rondom de Mohale dam. Deze subfase omvat de volgende onderdelen:

- De 145m hoge Mohale dam
- De 32km lange transfertunnel van de Mohale dam naar de Katse dam (stroomopwaarts)
- De 15m hoge Matsoku Diversion Weir (waterkering)
- De 5,7km lange transfertunnel van de Matsoku Diversion Weir naar de Katse dam

De realisering van de volgende fasen is nog allerminst zeker. Zoals reeds is vermeld, zijn Zuid-Afrika en Lesotho momenteel in overleg over de realisering van het verdere project. De eerst volgende fase staat in figuur 11 weergegeven. Het gaat hier om de volgende onderdelen:

- De 155m hoge Mashai dam in het oosten van Lesotho
- Het 19km lange pompsysteem van het Mashai reservoir naar de Katse dam
- Een tweede 45km lange transfertunnel van het Katse reservoir naar het Muela reservoir
- Opwaardering van de Mohale power station
- De tweede 37 km lange leveringstunnel naar de Vaal River Basin in Zuid-Afrika

Figuur 11: Fase 2 van het LHWP



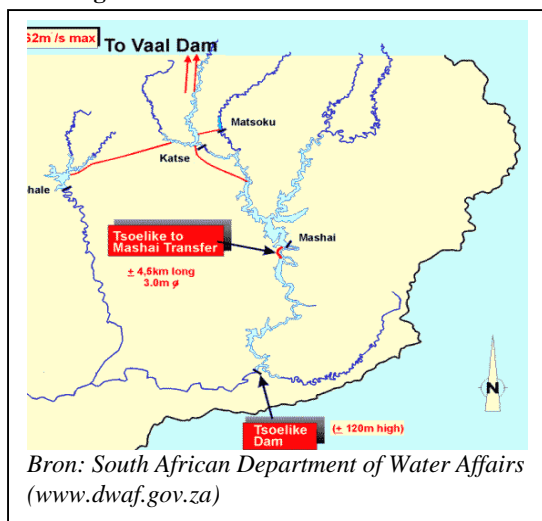
Fase 3 van het LHWP gaat zich voornamelijk afspelen rondom de Mashai dam (zie figuur 12). In figuur 12 zijn de volgende onderdelen weergegeven:

- De 158m hoge Tsoelike dam
- De 4,3km lange transfertunnel (met een diameter van 3 meter) van Tsoelike naar het Mashai reservoir (stroomopwaarts)

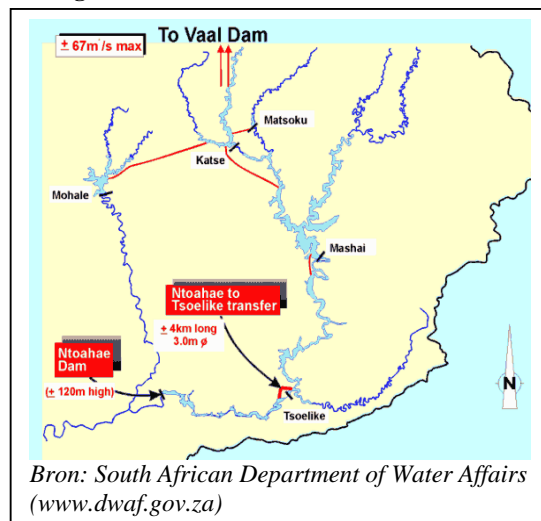
De hieronder weergegeven vierde fase (figuur 13) van het project, is qua omvang vergelijkbaar met de derde fase. Het speelt zich af in het zuidelijkst gelegen gedeelte van het projectgebied. Het betreft hier de volgende onderdelen:

- De 120m hoge Ntoahae dam
- De 4km lange transfertunnel van het Ntoahae reservoir naar de stroomopwaarts gelegen Tsoelike dam.

Figuur 12: Fase 3 van het LHWP



Figuur 13: Fase 4 van het LHWP



De laatste fase in het Lesotho Highlands Water Project (figuur 14) omvat de volgende twee aspecten:

- De 120m hoge Malatsi Dam
- De 4km lange transfertunnel van het Malatsi reservoir naar het Ntoahae reservoir (stroomopwaarts)

De uiteenzetting van de inhoud van het project geeft aan dat fase 1 slechts een klein gedeelte is van het gehele waterproject.

In het volgende deel van het hoofdstuk wordt ingegaan op de institutionele opbouw van het project. Het is reeds aangegeven dat deze institutionele opbouw belangrijk is voor de governance-analyse. In de volgende paragraaf wordt een uiteenzetting gegeven van de belangrijkste actoren. In hoofdstuk 6 wordt de institutionele opbouw meegenomen in de daadwerkelijke analyse.

Figuur 14: Fase 5 van het LHWP



4.3 De institutionele opbouw van het project

De bilaterale overeenkomst tussen Lesotho en Zuid-Afrika leidde tot de installaties van twee verschillende projectautoriteiten en een overkoepelende commissie. Deze commissie kreeg eerst de naam Joint Technical Commission. Vervolgens veranderde de naam in Joint Permanent Technical Commission. In het jaar 2000 werd deze commissie vanwege “*governance structure realignment*” veranderd in de Lesotho Highlands Water Commission. In deze commissie zijn drie afgevaardigden van beide regeringen vertegenwoordigd (Miramuchi, 2004). De taak van deze commissie bestaat voornamelijk uit het monitoren van de twee nationale projectautoriteiten: De Lesotho Highlands Development Authority (LHDA) en de Trans-Caledon Tunnel Authority (TCTA). In figuur 15 is de institutionele opbouw van de autoriteiten weergegeven.

Figuur 15: De LHWP autoriteiten



De LHWC bestond naast de regeringsvertegenwoordigers voornamelijk uit ingenieurs en technische experts. Experts op het gebied van sociale en ecologische gevolgen waren er niet. Mede daardoor zijn sociale en ecologische kwesties vaak onderbelicht gebleven in deze commissie. Dit ondanks het feit dat de autoriteiten het sociale element in de officiële doelstelling hadden meegenomen (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Archer (1996, p.32) zegt hierover: “*The project was conceived as a technical and engineering rather than a social challenge.*”

De LHDA is de *managing body* van het project in Lesotho. Zij is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project. Deze autoriteit staat onder eindverantwoordelijkheid van de *Ministry of National Resources*. Naast de constructie, is de LHDA verantwoordelijk voor de ecologische en sociale gevolgen van het project. Daarvoor staat de LHDA direct in contact met zowel de LHWC als de regering van Lesotho. De operationele constructie van dit aspect ziet er als volgt uit. De regering heeft het gezag over de sociale en ecologische commissie van de LHDA, terwijl de LHWC het vetorecht bezit (Archer, 1996).

Zuid-Afrika zou alle kosten met betrekking tot de constructie, het onderhoud en de uitvoering van het watertransfersysteem op zich nemen. Daarnaast is het verantwoordelijk voor de jaarlijkse betaling aan Lesotho voor het exporteren van water. Lesotho is op haar beurt verantwoordelijk voor de kosten rondom de hydropower centrale. Daarnaast zou het de kosten op zich nemen van bijkomende ontwikkelingsprojecten.

Voor de constructie van de dammen zijn verschillende internationale bedrijven aangetrokken door de autoriteiten. In de eerste bouwfases waren meer dan tien, voornamelijk Europese, bouwbedrijven betrokken. Voor de fase 1B is ongeveer een gelijk aantal bedrijven vastgelegd. Vanwege het hoge aantal productiebedrijven gaat het te ver deze allemaal te belichten.

Vanzelfsprekend zijn in een dergelijk groot project meerdere actoren betrokken dan slechts beide regeringen, de projectautoriteiten en de productiemaatschappijen. Hieronder wordt de

rol van de World Bank weergegeven. Daarnaast is er een selectie gemaakt van de belangrijkste NGO's in het project.

4.3.1 De rol van de World Bank

Op de eerste plaats werd de World Bank bij het project betrokken op uitnodiging van de regering van Lesotho. Lesotho vroeg de bank het land bij te staan tijdens de onderhandelingen. Tevens wilde Lesotho via een derde partij controleren of de opbrengsten van het project op een eerlijke wijze werden verdeeld. Uiteindelijk werd de World Bank een van de grootste financiële ondersteuners van het LHWP. Vanwege het feit dat Lesotho te weinig geld had om een dergelijk project te beginnen en Zuid-Afrika onder internationale economische sancties stond, werd de volgende financiële constructie opgezet. De lening bij de World Bank kwam op naam van Lesotho te staan en Zuid-Afrika was verplicht het geld dat geleend werd aan Lesotho, terug te betalen aan de World Bank (Pottinger, 1998). In de voorbereidende fase gaf de bank 8 miljoen dollar te leen. Gedurende fase 1A werd een lening van 110 miljoen dollar afgesloten. Op 4 juni 1998 kwam hier nog eens 48 miljoen dollar bij om de Mohale dam te verwezenlijken. In november 1998 dreigde de bank deze lening in te trekken omdat aan verschillende eisen niet werd voldaan. Zo achtte de bank bewezen dat de belangen van de Highlands bewoners niet voldoende behartigd werden (Meissner, 2005).

De rol van de World Bank gaat echter verder dan louter de financiële ondersteuning. De bank werd samen met de LHDA verantwoordelijk voor het waarborgen van de sociaal-economische positie van de betrokken bewoners. Daarnaast moest de World Bank supervisie verlenen tijdens de constructie van de dammen. In een later stadium werd de bank tevens geacht de ecologische duurzaamheid van het project te waarborgen. Tevens speelde de bank een centrale rol in het aantrekken van externe financiers (Archer, 1996). Het project was immers begonnen in de tijd dat Zuid-Afrika onder internationale economische sancties stond. Dit bracht automatisch kritiek op de World Bank met zich mee. De kritiek werd alleen maar groter toen in het eind van de jaren '90 een groot corruptieschandaal rondom het LHWP aan het licht kwam.

4.3.2 De betrokken NGO's in het project

Vanaf het begin van het project zijn er verschillende nationale en internationale NGO's betrokken geweest bij het project. Deze zijn echter niet door de projectautoriteiten uitgenodigd om deel te nemen aan het besluitvormingsproces. Om deze reden werden de verschillende groepen gedwongen van buitenaf druk uit te oefenen op de projectautoriteiten. Meissner (2005) heeft de verschillende belangengroepen en de gebruikte pressiemiddelen in kaart gebracht.

Uit deze analyse blijkt dat 34 van de 41 actoren belangengroepen waren.²⁵ In dezelfde analyse wordt een geografisch onderscheid gemaakt binnen de belangengroepen. Zo komen drie belangenorganisaties uit de *core*; het Orange River Basin. Vier belangengroepen komen uit de periferie (Zuidelijk Afrika) en de overige 27 komen uit de rest van de wereld; *outer periphery*. Veertien belangengroepen zijn direct betrokken bij het project. Dit betekent dat zij constant bezig waren met het lobbyen bij de overheden en/of projectautoriteiten. Twintig belangengroepen waren indirect betrokken. Dit hield onder andere in het af en toe ondertekenen van een petitie (Meissner, 2005).

²⁵ De overige actoren zijn de staten en onderdelen van de autoriteiten. De betrokken bedrijven zijn buiten beschouwing gelaten in het onderzoek.

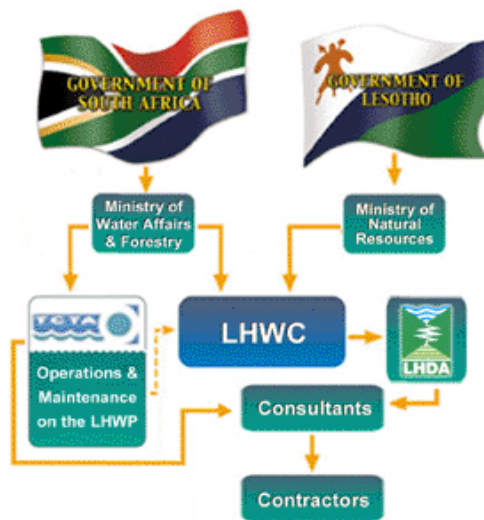
Een van de meest prominente NGO's uit de *core*, is de Transformation Resource Centre (TRC). Vanaf het begin hebben zij zich bezig gehouden met het monitoren van het project. Daarnaast ondersteunde zij de lokale gemeenschappen waar dat nodig was. Later heeft het TRC verschillende kritische rapporten geschreven over het project en protestmarsen georganiseerd. Tevens hebben zij het initiatief genomen om de Nationale Ombudsman te raadplegen. In 1990 werd het TRC onderdeel van een landelijk netwerk van NGO's in Lesotho; de Lesotho Counsel of NGO's (LCN). In 1996 sloten de projectautoriteiten een Memorandum of Understanding met de LCN. De derde in Lesotho gevestigde NGO, is de Highlands Church Action Group. Deze kerkelijke organisatie heeft door de jaren heen een groot aantal gedupeerde bewoners geïnterviewd. De resultaten daarvan zijn gedocumenteerd. Hiermee hebben ze druk proberen uit te oefenen op de autoriteiten (Transformation Resource Centre, 2004).

Een van de belangrijkste internationale NGO's die het lot van de getroffen en aantrok, is het *International Rivers Network* (IRN). Deze organisatie heeft het LHWP kritisch gevolgd en de belangen van gedupeerden gebundeld. Verder is het Italiaanse *Reform the World Bank Campaign*, betrokken bij het project. Zij heeft zich gefocust op de rol van de World Bank binnen het LHWP. Verdere internationale organisaties zijn onder andere het Network for Advocacy on Water Issues in Southern Africa (NAWISA), de African Rivers Network (ARN) en Environmental Monitoring Group (EMG).

Wanneer de rol van NGO's wordt belicht, moet onderscheid worden gemaakt tussen fasen 1A en 1B. Tijdens fase 1A werd namelijk nauwelijks aandacht besteed aan de communities en belangengroepen. Dit bracht enige vertraging en tevens veel kritiek met zich mee. De LHDA hield mede daarom tijdens fase 1B meer rekening met de betreffende actoren. Dit uit zich in bijvoorbeeld de Memorandum of Understanding met de LCN.

Nu de institutionele opbouw belicht is, begint in het volgende hoofdstuk de presentatie van het governance-meetmodel. Deze presentatie wordt gevolgd door de daadwerkelijke governance-analyse.

Deel 2: De Governance-analyse



5. Het Meten van Governance

In dit hoofdstuk wordt het governance-meetmodel gepresenteerd. Er wordt uitgelegd hoe governance geanalyseerd en gemeten wordt. Hoewel het hier om een presentatie van een model gaat, wordt de presentatie reeds toegespitst op het Lesotho Highlands Water Project. Hiervoor is gekozen omdat de projectgerelateerde dimensies mee kunnen worden genomen ter ondersteuning van het model. Zoals eerder is aangegeven, zal de governance-analyse ingaan op één van de dimensies van het model. Deze analyse vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

5.1 Het meten van governance

De toepassing van het governance concept wordt met een governance-meetmodel gemeten. Er worden waarden verbonden aan het meer dan wel minder voldoen aan het good governance principe. De dimensies van governance zijn afgeleid van een kwalitatieve onderzoeksmethode van de World Bank (Kaufmann, Kraay en Mastruzzi, 2004). In dit onderzoek zijn de volgende zes dimensies van governance opgesteld:

1. Voice and accountability: het meten van politieke, civiele en humane rechten.
2. Political instability and violence: het meten van de waarschijnlijkheid van geweld en veranderingen in de politieke arena.
3. Government effectiveness: het meten van de verhouding tussen de mate van bureaucratie en service verlening.
4. Regulatory burdens: het meten van de mate van markt(on)vriendelijk beleid.
5. Rule of law: het meten van contractverplichtingen, de betrouwbaarheid van de politie en rechters en de mate van criminaliteit.
6. Control of corruption: het meten van de mate van corruptie in zowel private als publieke partijen.

Aan de hand van deze set dimensies wordt de relatieve positie van een individueel land gemeten. Hiermee kan een vergelijking gemaakt worden in tijd. Het betreft de vraag of het land vooruit of achteruit is gegaan in het kader van governance. Tevens kan de situatie vergeleken worden met andere landen. Om de vergelijking te kunnen maken, kwantificeert de World Bank de verschillende dimensies. Het gaat hier te ver om deze kwantificeerbaarheid van governance te belichten. Dit komt mede doordat in deze scriptie voor een andere kwantificeermethode is gekozen. Voor geïnteresseerden in de methode van de World Bank, verwijs ik naar het document *Aggregating Governance Indicators* van Kaufmann, Kraay en Zoibo-Lobaton (1999). In een vergelijkbaar document van de World Bank, wordt benadrukt dat governance gemeten moet worden aan de hand van verschillende bronnen. Deze diversiteit aan bronnen en respondenten maakt de analyse preciezer dan wanneer slechts één partij de analyse weergeeft (Kaufmann, Kraay en Mastruzzi, 2004).

Het methodisch concept van de World Bank is de basis voor het meetmodel in deze scriptie. Er is echter niet gekozen voor het toetsen van dit model, maar voor het presenteren van een nieuw model. Hiervoor zijn verschillende redenen, de belangrijkste zijn hieronder uiteengezet:

- Zoals eerder is aangegeven, pleit deze scriptie voor een contextgerelateerde benadering van governance. De World Bank gaat uit van het blue-print principe.
- De World Bank analyseert de toepassing van governance bij nationale regeringen. In deze scriptie wordt governance binnen een ruimtelijk project geanalyseerd.

- De World Bank beschikt over veel meer middelen en bronnen om governance te meten en te analyseren, dan voorafgaand aan dit onderzoek voor mogelijk werd gehouden.
- Bij de analyse van de World Bank gaat het deels om een relatieve positionering van de landen. In deze scriptie wordt slechts één project geanalyseerd.
- Binnen deze scriptie ligt de nadruk op het verband tussen de mate van governance en de sociaal-geografische uitwerkingen daarvan. De World Bank richt zich meer op macro-economische en politieke uitwerkingen.

Deze scriptie heeft niet zozeer kritiek op de operationalisering van de World Bank, de dimensies geven naar mijn mening de mate van governance in de comparatieve context van nationale situaties goed weer. Wel benadrukt zij dat de opgestelde dimensies en indicatoren niet zomaar overgenomen mogen worden bij elk governance gerelateerd onderzoek. Het opstellen van de dimensies moet afhangen van de context van het onderzoek. Het resultaat voor deze scriptie is dat enkele dimensies van het governance-meetmodel verschillen van de door de World Bank opgestelde dimensies. Anderen komen weer overeen met de betreffende dimensies van de bank.

5.2 Het Governance-meetmodel

Het governance-meetmodel bestaat uit verschillende onderdelen. Allereerst moeten de gegevens worden verzameld. Net zoals bij de analyse van de World Bank is daarbij een verscheidenheid van bronnen vereist. De documenten die bij het LHWP-onderzoek zijn gebruikt, zijn voornamelijk beleidsdocumenten, mediaberichten, kritische documenten vanuit civil society en rapporten van internationale organisaties en wetenschappers.

Bij deze gegevensverzameling moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de perceptie van de bron. Immers bronnen kunnen elkaar tegenspreken/bestrijden en kunnen tevens misleiden doordat ze aan subjectiviteit onderhevig zijn. Het achterhalen van de bredere betekenis achter de (subjectieve) bron noemen Kitchen en Tate (2000) de hermeneutische benadering. In dit onderzoeksmodel wordt de hermeneutische invloed in de methode aangeduid met *de subjectiviteitfilter* (zie figuur 16). Bij het analyseren van de hier besproken projectdata zijn drie invalshoeken te onderscheiden, namelijk:

- De politieke/economische voorstanders en *wINNERS* van het project
- De politieke/economische tegenstanders en *losERS* van het project
- Buitenstaanders van het project: de internationale gemeenschap/wetenschappers. Dit zijn de *watchERS* van het project.

De subjectiviteitfilter zorgt ervoor dat de achtergrond van de bron meegenomen wordt bij de gegevensverzameling. Dit wordt beschouwd als een voorbereidende analyse. Uit deze eerste analyse komen de governancedata (zie figuur 16). Deze governancedata worden vervolgens bij verschillende projectgerelateerde dimensies ondergebracht en gewaardeerd. Deze dimensies kunnen verschillen per project of onderwerp. Aan de hand van de gelezen documenten zijn de volgende dimensies van governance binnen het LHWP te onderscheiden:

1. **Voice en accountability:** In hoeverre worden de inwoners van het gebied betrokken bij het beleidsproces en hoe betrouwbaar zijn de autoriteiten van het project? Hierbij speelt ook de mate van openheid van het proces een grote rol (transparantie).
2. **Continuïteit en efficiency:** Zijn de autoriteiten in staat het beleidsproces ononderbroken te laten verlopen en onnodige vertragingen teniet te doen?

3. **Conflictbeperking:** In hoeverre wordt het project gekenmerkt door zowel interne als externe conflicten en hoe gaan de autoriteiten daar mee om?
4. **Ecologische duurzaamheid:** Wordt de ecologische duurzaamheid van het projectgebied in het besluitvormingsproces meegenomen?
5. **Corruptiecontrole:** Hierbij wordt de mate van corruptie en de gevolgen ervan meegenomen in het onderzoek. Dit wordt deels overlapt door het eerste aspect.
6. **Rechtvaardigheid en compensatie:** Het gaat hierbij om de mate waarin de economische winsten rechtvaardig verdeeld worden. Tevens gaat het in op de vraag in hoeverre de schade die de gedupeerden oplopen tijdens het project gecompenseerd wordt. Daarnaast speelt het gender-vraagstuk hier een belangrijke rol. In hoeverre worden vrouwen in rechten gelijkgesteld aan de man?

We hebben nu gezien dat het meetmodel bestaat uit zes projectafhankelijke dimensies. Deze dimensies worden per periode beoordeeld door verschillende indicatoren. Deze indicatoren worden gekozen aan de hand van het lezen van verschillende bronnen. Deze bronnenanalyse verloopt vergelijkbaar met het vaststellen van de zes projectgerelateerde dimensies. Dus ook hier worden de drie invalshoeken gebruikt (*winner, losers en watchers*). Uiteindelijk worden alle zes dimensies bij elkaar opgeteld en vormen samen een score voor een bepaalde periode. In deze scriptie zijn vier perioden onderscheiden. De scores van de vier perioden vormen samen de governance trendline.

Deze governance trendline bevat informatie over de ‘mate van governance’ door de jaren heen. Omdat het project een groot tijdsbestek bestrijkt, is het interessant om te zien of de mate van governance is toegenomen of juist is afgenomen. Zo wordt tevens voorkomen dat een losstaande kwalificatie aan het project wordt verbonden. Governance wordt op deze manier altijd gemeten in combinatie met governance van de voorafgaande periode.

De zes dimensies vormen ieder afzonderlijk ook een trendline. Elke dimensie wordt immers over dezelfde vier perioden gemeten. Het is belangrijk om de zogenoemde dimensie trendlines ook in kaart te brengen. Dit zorgt voor een specifiekere analysevorm. Zo kan het zijn dat de governance trendline over de vier perioden een stijgende trend vertoont, terwijl een duidelijke achteruitgang te zien is bij de inachtneming van de ecologische duurzaamheid (dimensie 4). Dit verschijnsel is mogelijk omdat de governance trendline het gemiddelde aangeeft van de verschillende dimensie trendlines. De specifiekere informatie van de dimensie trendlines is belangrijk om de knelpunten van het governance-proces te traceren.

De waardering van de dimensies bestaat uit een relatief eenvoudige wiskundige berekening. Het gaat uit van een scoreschaal van 1 t/m 10. Bij een bepaalde dimensie worden een n-aantal indicatoren vastgelegd. Deze indicatoren worden per periode gewaardeerd door de onderzoeker. Wanneer alle indicatoren gewaardeerd zijn, wordt de dimensiewaarde berekend door de score te delen door het n-aantal indicatoren. Uiteindelijk zullen voor periode t1 zes dimensiewaarden berekend worden. Deze dimensiewaarden worden weer bij elkaar opgeteld en gedeeld door zes. Dit algemeen gemiddelde is de governancewaarde voor periode t1.

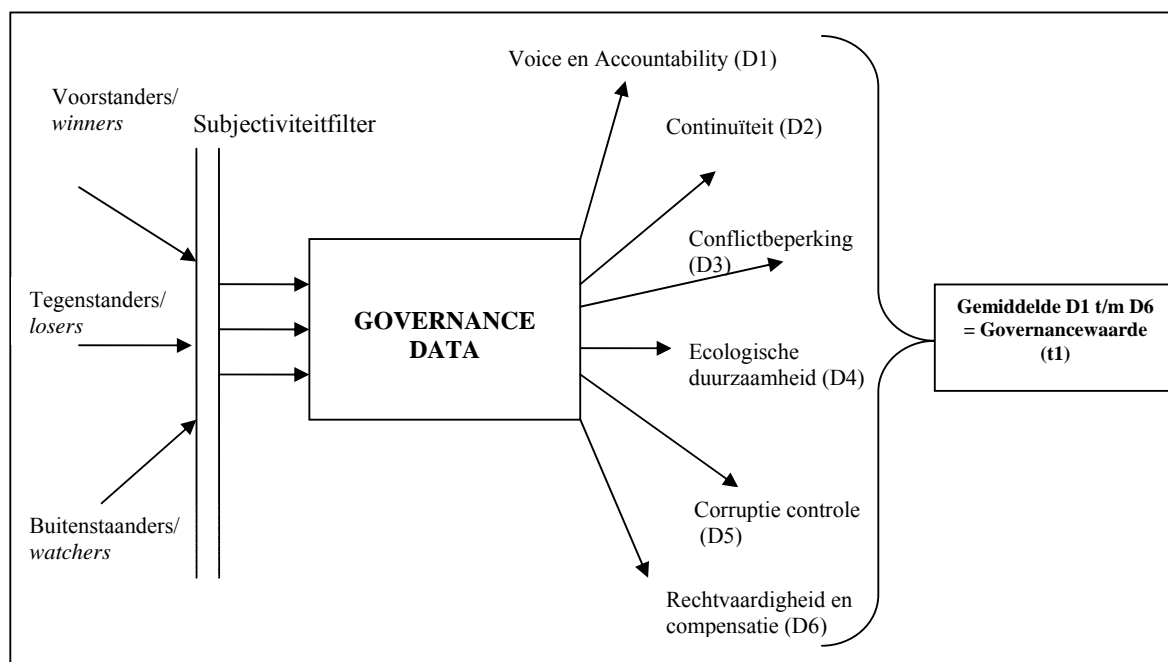
De waardering van de dimensies is aan enige subjectiviteit onderhevig. Of een indicator de waarde 2 of 3 krijgt, hangt namelijk grotendeels af van de interpretatie van de onderzoeker. Het is belangrijk dat de onderzoeker bewust is van het ‘subjectiviteitsgevaar’. In het kader van deze bewustwording is het noodzakelijk zorgvuldige afwegingen te maken. Wanneer het

model uitgebreider wordt toegepast bepleit ik dat meerdere personen de waardering van de dimensies op zich moeten nemen. Hiermee wordt de subjectiviteit van de waardering beperkt.

Er is reeds gesproken over de subjectiviteit van de geraadpleegde bronnen. Allereerst zorgt de subjectiviteitfilter voor een beperking hiervan. Daarnaast wordt deze subjectiviteit beperkt, doordat verschillende bronnen geanalyseerd worden bij de waardering van de dimensies.

Schematisch ziet deze analyse voor een bepaalde periode (t1) er als volgt uit:

Figuur 16: Het governance-meetmodel



Bij dit schema horen de volgende, relatief eenvoudige, mathematische berekeningen:

Figuur 17a: Berekening Dimensiewaarde

$$DW(t1) = \frac{(IW1 + IW2 + \dots + IWn)}{n}$$

DW= Dimensiewaarde
IW= indicatorwaarde
n= aantal indicatoren
t1= periode 1

Figuur 17b: Berekening Governancewaarde

$$GW(t1) = \frac{(DW1 + DW2 + \dots + DW6)}{6}$$

GW=Governancewaarde
DW= Dimensiewaarde
t1= periode 1

Figuur 17c: Governancewaarde $GW \leq 4 =$ weak governance $4 < GW \leq 7 =$ moderate governance $GW > 7 =$ good governance

Omdat de governancewaarde het gemiddelde van alle dimensiewaarden is, kan het een score aannemen van 1 t/m 10. Wanneer de governancewaarde onder de 4 komt, wordt in deze scriptie gesproken over weak governance. Wanneer de score tussen de 4 en de 7 komt, wordt gesproken over moderate governance. Bij een score boven de 7 is er sprake van good governance. Dit is in figuur 17c weergegeven.

Deze scriptie brengt de implementatie van het governance concept in verband met de veranderingen in het landgebruik en de daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen. Theoretisch gezien zouden dit ook andere uitwerkingen kunnen zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een meer economisch georiënteerde onderzoeker het governance meetmodel in verband brengt met de economische uitwerkingen van het project. Een andere mogelijkheid is dat het bovenstaande governance meetmodel wordt gebruikt in een holistisch onderzoek naar de zowel positieve als negatieve uitwerkingen van het project.

5.3 Verantwoording van de uitgewerkte dimensie

Hieronder wordt de governance-analyse uitgevoerd aan de hand van de dimensie voice en accountability. Er wordt dus slechts één dimensietrendline (in plaats van zes) uiteen gezet en om deze reden zijn de resultaten slechts indicatief. Er is voor de specifieke dimensie gekozen omdat het van alle dimensies in meest brede zin het governance concept behandelt. Immers, niet alleen de inspraakmogelijkheden van belangengroepen spelen hierbij een rol, maar ook de betrouwbaarheid van de autoriteiten. Deze twee aspecten geven gezamenlijk een indicatief beeld over hoe het governance concept in het LHWP is toegepast. Daarnaast speelt bij het kiezen van de dimensie een praktisch aspect een grote rol, namelijk; het bronnenmateriaal dat betrekking heeft op de eerste dimensie is beduidend uitgebreider en bruikbaar dan de overige dimensies.

Vanwege de indicatieve resultaten is een koppeling tussen het governance-meetmodel en de latere analyse over het landgebruik niet mogelijk. De onderstaande analyse moet dus gezien worden als een voorbeeld hoe het gepresenteerde model uitgevoerd kan worden.

6. De Governance-analyse

Zoals in het voorgaande hoofdstuk uitgelegd is, wordt de governance-analyse uitgevoerd in vier verschillende perioden. Deze perioden zijn:

- 1986-1990: Het ondertekenen van het verdrag en de eerste constructiefase.
- 1991-1995: Het realiseren van fase 1A en de voorbereidingen op fase 1B.
- 1996-2000: Het afronden van fase 1A, het realiseren van fase 1B, de militaire interventie in Lesotho en de eerste watertransfers.
- 2001-2005: Het afronden van fase 1B, grootschalig onderzoek van de Nationale Ombudsman en de bestuurlijke hervormingen.

6.1 Voice en accountability

Bij de dimensie voice en accountability gaat het om de vraag in hoeverre de inwoners van het gebied en belangengroepen betrokken worden bij het beleidsproces. Hierbij is het tevens van belang om te kijken hoe gewichtig hun stem is. Daarnaast betreft deze dimensie de betrouwbaarheid van de autoriteiten. Hierbij spelen aspecten zoals openheid en het nakomen van afspraken een belangrijke rol.

Voor het meten van deze dimensie zijn zeven indicatoren opgesteld. Deze indicatoren komen voort uit een uitgebreide bronnenanalyse. In deze analyse zijn bronnen uit de drie besproken invalshoeken (winners, losers en watchers) gebruikt. Het gaat om de volgende zeven indicatoren:

1: Legitimiteit regimes: Deze indicator geeft de context aan van het beleidsproces. De achterliggende gedachte is dat de nationale regimes voor een groot deel bepalen of democratische principes gewaarborgd worden binnen beleidsprocessen. In deze indicator wordt ook de legitimiteit van Zuid-Afrika meegenomen, omdat deze republiek de initiatiefnemer van het project is en veel invloed heeft gehad op het verloop van het LHWP.

2: Institutionele opbouw: Dit is een belangrijk aspect van governance. Het gaat hierbij om welke actoren door de autoriteiten uitgenodigd worden om te participeren in het beleidsproces. Daarnaast gaat het om de indeling van de autoriteiten zelf. De institutionele opbouw bepaalt onder andere of belanghebbenden binnen de beleidsarena invloed kunnen uitoefenen, of dat zij gedwongen zijn van buitenaf invloed uit te oefenen.

3. Consulteren communities: Dit aspect gaat in op de vraag hoe de lokale communities benaderd zijn. Het gaat hier voornamelijk om informatieverschaffing en het meenemen van de belangen van de bewoners.

4. Onderdrukking d.m.v. intimidatie en geweld: Deze indicator meet in hoeverre de bevolking belet wordt hun stem te laten horen. De factor geweld valt onder de dimensie conflictbeperking. Bij de dimensie voice en accountability gaat het puur om de vraag of invloed van onderaf/buitenaf onderdrukt wordt.

5. Inhoud van het verdrag: Hierbij wordt onder andere gekeken of in het verdrag controlemechanismen zijn opgesteld en hoe de inspraak van de bevolking is vastgelegd.²⁶

6. Openheid van de autoriteiten: Het gaat hier om de openheid van het beleidsproces. Wanneer een beleidsproces transparant is, is het proces voor betrokkenen beter te controleren. Dit versterkt de betrouwbaarheid van de autoriteiten.

²⁶ Voor de inhoud van het verdrag verwijst ik naar de volgende webpagina:
www.tcta.co.za/projects/lhwp_treaty.html

7. Bereidwilligheid meewerken Panel of Experts (POE): Het Panel of Experts is een geheel onafhankelijk orgaan dat zich voornamelijk bezig hield met de sociale en ecologische impact van het project. De documenten die zij uitbrachten zijn openbaar. Het wordt gezien als een kritische *watcher* van het project. Tegelijkertijd was de POE een adviesorgaan voor de autoriteiten. Deze indicator meet de bereidwilligheid van de autoriteiten voor het meewerken met het panel. POE is naar eigen zeggen zeer afhankelijk van deze bereidwilligheid.

Hieronder worden de scores van de verschillende indicatoren uiteengezet. Er wordt een korte samenvatting gegeven hoe ik tot de scores ben gekomen. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van citaten.

6.1.1 Periode I: 1986-1990

Deze periode wordt gekenmerkt door de start van het project. In deze fase werd het eerste ontwerp van de institutionele opbouw gemaakt, contracten werden ondertekend en in een later stadium begon de bouw van de Katse dam.

De eerste indicator van deze dimensie heeft betrekking op de regimes van de landen. Aan het begin van het project stonden twee niet-legitieme regimes aan het hoofd van beide landen. Het gaat hier om het apartheidregime in Zuid-Afrika en het militaire regime in Lesotho. Nadat Lekhanya in 1986 de macht overnam in Lesotho, duurde het slechts negen maanden voordat het LHWP-verdrag ondertekend werd. Voor Zuid-Afrika betekende het vertrek van Chief Jonathan dat een tegenwerkende regering, vervangen werd door een meer bereidwillig regime (Klasen, 2002). Er is geen enkele aanwijzing dat beide regimes democratische beginselen hebben gevolgd om legitimiteit voor het project te verkrijgen. In Lesotho waren in deze periode zelfs alle politieke activiteiten verboden. Dit ging zeer ten koste van de inspraak, *the voice*, van de bevolking. Volgens Lenka Thamae bestaat er een direct verband tussen het ondertekenen van het verdrag van twee niet-legitieme regimes en de slechte behandeling van de betrokken gemeenschappen. Hij zegt hierover: *“The LHDA did not inform communities about their rights vis-à-vis the proposed dam project. This total neglect of the rights of the communities originated from the nature of the treaty between the government of the Kingdom of Lesotho and the Republic of South Africa. The treaty was concluded between the Apartheid South Africa and the military government, which were not democratic governments, where people could freely express their opinion.”* (Lenka Thamae en Pottinger, 2006, p.23). Deze eerste indicator scoort om de hierboven staande uitleg laag; 2

De tweede indicator betreft de institutionele opbouw. Aan het begin van het project is in het kader van de institutionele opbouw nauwelijks rekening gehouden met inbreng van communities of NGO's. Belangengroepen en NGO's werden gedwongen om van buitenaf druk uit te oefenen op het beleidsproces (Meissner, 2005). Er waren geen officiële overlegstructuren. Bovendien was er nauwelijks informeel contact. Om deze reden kan gesproken worden over onvoldoende inzet vanuit de autoriteiten, om belanghebbenden te betrekken bij het besluitvormingsproces. Daarnaast bestond binnen de LHDA geen afzonderlijke afdeling die zich bezig hield met de sociale gevolgen van het project. Dit zorgde ervoor dat sociale kwesties lang onderschat en onderbelicht zijn gebleven. Om deze redenen scoort de institutionele opbouw laag; 2

De derde indicator heeft betrekking op het consulteren van communities. Volgens verschillende belangengroepen werden de bewoners overrompeld toen hen werd verteld dat

het project werd doorgevoerd. Hoover (2001, p.48) zegt hierover: *“People living in the affected areas knew next to nothing about the project until representatives of the military council arrived in helicopters to inform them that the government intended to build a dam on their land.”* Verder is geen enkel onderzoek verricht naar de daadwerkelijke impact van het project op de communities. Klasen (2002, p.1): *“The decision to proceed with phase 1A of LHWP had gone ahead without a thorough assessment of the potential losses to communities and ecosystems.”* In 1997 hebben de autoriteiten de tekortkomingen in het begin stadium openlijk toegegeven. In een rapport zeggen zij: *In the early stage of phase 1A, little consideration was given to local people...The people of the area never get informed, there was no forum in which they could express their views, and no opportunity to meaningfully participate...Their importance as stakeholders was not recognised”* (LHDA, 1997, p.16). Deze derde indicator scoort ook laag: 2

De volgende indicator gaat in op de mate van onderdrukking van de bevolking. Er zijn voldoende aanwijzingen dat tegenstanders van het project in de besproken periode, al dan niet met geweld, geïntimideerd zijn door de autoriteiten. Een voorbeeld hiervan is het studentenprotest in Maseru aan de vooravond van de verdragsondertekening. De demonstratie tegen het LHWP werd verboden en uiteindelijk moest de politie optreden om de betogers uit elkaar te drijven. Mede door het harde optreden van de politie is hierna gedurende 17 maanden geen publieke activiteiten van belangengroepen meer geweest (Meissner, 2005). Tevens werden systematisch alle critici op een lijst van de LHDA gezet (Hoover, 2001). Verdere incidenten zijn: het onder geweld afnemen van documenten van tegenstanders van het project en het tegengaan van publieke bijeenkomsten. Deze informatie komt voornamelijk vanuit de kant van de kritische watchers. De autoriteiten geven (logischerwijs) geen informatie over de incidenten.

Onderdrukking door middel van intimidatie en geweld, de vierde indicator, is in mijn ogen het meest extreme middel voor autoriteiten om inbreng van onderaf te voorkomen. In deze periode zijn deze middelen in hoge mate toegepast, vandaar de score 2 voor deze indicator.

Een positief aspect binnen het kader van de besproken dimensie wordt aangehaald door Mirumachi (2004), namelijk de inhoud van het verdrag. Hij zet enkele punten van het verdrag uiteen die ten goede komen aan de betrouwbaarheid van de organisatie. Zo is het verdrag louter ondertekend voor de eerste fase 1(1A en 1B). Een mogelijke samenwerking in een later stadium, wordt na overleg later besloten (LHDA, 1996). Om deze reden is er voldoende ruimte voor een uitgebreide evaluatie. Tevens is in het verdrag een monitoringsorganisatie vastgelegd (Joint Permanent Technical Commission), waarin zowel vertegenwoordigers zitten van Zuid-Afrika als van Lesotho. Dit sluit tevens aan bij een ander belangrijk aspect van het verdrag, namelijk dat Lesotho een samenwerkingsverband met ‘de grote broer’ is aangegaan, in plaats van overrompeld te zijn door dezelfde grote broer.

Een ander positief aspect van het verdrag is dat de bescherming van de lokale communities is vastgelegd. In het verdrag staat: *“The LHDA shall effect all measures to ensure that members of local communities (in the Kingdom of Lesotho), who will be affected by flooding, construction works, or other similar project-related works, will be enabled to maintain a standard of living not inferior to that obtaining at the time of first disturbance.”*²⁷ Er zijn naast de positieve aspecten ook kritische geluiden te horen met betrekking tot deze vijfde indicator. De eerste is dat het verdrag ondertekend is door twee niet legitieme regimes. Daardoor is er nauwelijks een publiek debat gevoerd over de inhoud van het verdrag (Horta,

²⁷ http://www.tcta.co.za/projects/lhwp_treaty.htm

1995). Tevens is het LHWP in het verdrag duidelijk neergezet als een watertransfer project in plaats van een bilateraal ontwikkelingsproject. Dit uitte zich later in het aanstellen van voornamelijk technische en economisch ingestelde mensen. De sociale en ecologische componenten bleven lange tijd onderbelicht. Om deze redenen is enige voorzichtigheid vereist, en krijgt de indicator inhoud van het verdrag de waarde 6.

De zesde indicator binnen het kader van voice en accountability betreft de openheid van de autoriteiten. Een onderdeel daarvan ligt in het verlengde van het verdrag. Dit verdrag is immers openbaar gemaakt. Om onbekende redenen bevat het verdrag echter vele hiaten. Pagina 2, 6, 12, 14, 16, 18, 22, 40, 54, 70, 72, 80, 82 en 84 waren immers blanco om onbekende redenen. Schmitz (1992) zegt hierover: *“The reasons for these omissions are not entirely clear, and the aura of secrecy surrounding so important a treaty has given rise to speculation about the possible contents of the unpublished sections. At minimum, the effect of such secrecy has rendered impossible a public debate on the pros and cons of the absent clauses and articles.”* Daarnaast geven Horta en Pottinger (Lenka Thamea en Pottinger eds., 2006) aan dat de autoriteiten alles behalve transparant waren in de beginfase van het project. Zij zeggen hierover: *“The LHWP was conceived in secrecy, and its lack of transparency in the early years contributed to its failure to solve social problems.”*

Deze indicator krijgt de waarde 2 toegewezen.

De laatste indicator heeft betrekking op de bereidwilligheid van de autoriteiten tot het samenwerking met het Panel of Experts (POE). Het POE geeft zelf aan dat in de eerste jaren deze bereidwilligheid zeer laag was. *“Between 1989 and 1991 lack of support from the project authorities, and especially increasing conflict between POE members and the Commission, had an adverse effect on Panel contributions.”* Daarnaast geeft een ex-lid van het panel aan dat alle aanbevelingen vanuit het panel door de autoriteiten genegeerd werden (Scudder, 2005). Deze onbereidwilligheid gaat ten koste van de betrouwbaarheid van de autoriteiten. Hierdoor krijgt deze indicator de waarde 2.

Uit deze resultaten komt het volgende overzicht van de dimensie *voice en accountability* voor de betreffende periode.

Tabel 3: Dimensiewaarde 1 (t1)

Indicator	Score
1. Legitimiteit regimes (context)	2
2. Institutionele opbouw	2
3. Consulteren communities	2
4. Onderdrukking dmv intimidatie of geweld	2
5. Inhoud verdrag	6
6. Openheid autoriteiten	2
7. Bereidwilligheid meewerken POE	2
Totaal	18

Voor de dimensiewaarde in periode T1 geldt de volgende berekening:

$$D1 (t1) = 18/7 = 2,6$$

6.1.2 Periode II: 1991-1995

Deze periode wordt voornamelijk gekenmerkt door het bouwen van de Katse dam en het voorbereiden op de constructies van de Mohale dam. Verder staat deze periode in het teken van grootschalige politieke veranderingen op nationaal niveau. Dit heeft met name gevolgen voor de eerste indicator: legitimiteit van de regimes.

De eerste grote verandering is de ondergang van het apartheidsregime in Zuid-Afrika. In 1994 kwam het ANC aan de macht, en dit betekende een enorme winst met betrekking tot legitimiteit van de macht. Hoewel deze wijziging in het politieke klimaat gezien kan worden als een voorwaarde voor beter bestuur, heeft Zuid-Afrika weinig veranderingen doorgevoerd met betrekking tot het LHWP. Zoals in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen, kreeg de regering zelfs kritiek op haar arrogante internationale houding.

In Lesotho werden in 1993 voor het eerst sinds 1966 democratische verkiezingen gehouden. Hoewel pogingen ondernomen werden voor een beter bestuur, veranderde de situatie van afpersing en geweld echter niet. In eerste instantie werd het land zelfs meer instabiel (Earle en Tutson, 2005). Toch is de eerste democratische verkiezingen sinds lange tijd, een relatieve verbetering ten opzichte van de vorige periode. Dit geldt ook voor de veranderingen in Zuid-Afrika. Beide landen zaten tussen 1991 en 1995 in een overgangsfase. In deze overgangsfase zijn verbeteringen met betrekking tot governance gering. Het is duidelijk dat een proces is ingezet voor een betere toekomst op dit terrein. De gespannen situatie in Lesotho is echter een reden om de eerste indicator een niet al te hoge score te geven. Om deze reden wordt aan deze indicator de waarde 4 gegeven.

In periode II werd de institutionele opzet nauwelijks aangepast. NGO's werden nog steeds gedwongen om van buitenaf druk uit te oefenen. Er was nog geen enkele Memorandum of Understanding ondertekend met een belangengroep. Wel zijn er sinds 1994 maandelijks bijeenkomsten georganiseerd waar de autoriteiten met verschillende NGO's in Lesotho in discussie gingen (Meissner, 2005). Hoewel de indruk bestaat dat de NGO's nog steeds weinig invloed hadden, is het samenkomen reden om deze indicator iets hoger te beoordelen dan in de vorige periode.

Een negatief aspect bij de institutionele opbouw is de macht van de LHDA. Horta (1995, p.6) zegt hierover: *“De LHDA appears to have developed into a state within a state: its budget is likely to surpass the government’s budget.”* Bovendien geeft Horta (1995) de interne onrust weer: *“LHDA is also in deep turmoil and mired in conflict; in March 1995, its chief executive was suspended on criminal charges while the head of the environment division resigned in June 1995.”* De tweede indicator krijgt in totaal de waarde 3.

De derde indicator betreft de omgang met de kleine gemeenschappen. Hoewel de autoriteiten zelf aangeven dat er meer aandacht is besteed aan de getroffen bewoners (Mochebele, 1998), zijn er nog steeds verschillende kritiekpunten te vinden. Zo is volgens een grootschalig onderzoek van het Transformation Resource Centre (2004) de aard van het contact tussen de autoriteiten en de communities ondermaats. Bewoners geven in het onderzoek verschillende negatieve signalen af over de betreffende periode. Er kwam vooral naar voren dat ze zich niet serieus genomen voelden. In het onderzoek werden onder meer de volgende opmerkingen gemaakt: *“They have consulted day and night, but problems are still not being taken care of. If they don’t respect our decisions or meet our desires, why do they consult us?”* en *“It was little more than information sharing.”* Het TRC geeft aan dat deze klachten representatief zijn

voor de situatie waarin de meeste bewoners verkeerden (Transformation Resource Centre, 2004, p.64).

Hoewel Mochebelele (1998) aangeeft dat de autoriteiten de gelegenheid gaven tot publieke bijeenkomsten, de zogenoemde *pitso*'s, heeft Hoover louter kritiek op de benaderingswijze van de autoriteiten. Hij geeft aan dat de *pitso*'s bottom up praktijken waren die juist tegengewerkt werden door de LHDA: *"The LHDA deliberately consulted people in their own homes, so that they were asked for their views or decisions in isolation, and not in pitso where they might have developed a more united front"* (Hoover, 2001, p.49).

Volgens de beleidsdocumenten zouden de communities beter benaderd zijn, uit de reacties van de belangengroepen en bewoners blijkt hier weinig van. De situatie werd gekenmerkt door *mistrust*. Een rapport van Christian Aid uit 1996 onderschrijft de gebrekkige omgang van de autoriteiten met de lokale communities in de besproken periode. De NGO geeft in haar rapport de volgende aanbevelingen op dit gebied: *"The LHDA should begin dialogues immediately with communities who live near the Katse reservoir, to agree ways of improving security and reduce their sense of anxiety."* En: *"The project authorities should review their procedures to see how they can act to limit the negative social impacts of the Project during construction of the dam in phase 1B"* (Archer, 1996, p.96). Vanwege de constatering dat nauwelijks verbetering is opgetreden, krijgt de indicator het consulteren van communities wederom de waarde 2.

De vierde indicator heeft betrekking op de intimidatie van de betrokkenen. Hoover (2001) geeft aan dat er verschillende dreigementen geuit zijn door de autoriteiten gedurende deze periode. In het rapport van het Transformation Resource Centre (2004) zijn enkele vormen van deze dreigementen uiteengezet. Zo werd bedreigd met het intrekken van compensatieregelingen en/of ontslag, wanneer het "geklaag" niet ophield.

Daarnaast waren de veiligheidstroepen om "routinereidenen" aanwezig bij verschillende *community meetings*. Hoover zegt over deze periode: *"Their silent presence at community meetings was nothing less than calculated intimidation"* (Hoover, 2001, p.49). Er zijn in de documenten geen gewelddadige incidenten gevonden. Dit is een relatieve verbetering. Deze indicator krijgt de waarde 4. Intimidatie vond immers nog steeds plaats, echter in minder extreme vorm dan voorheen.

De inhoud van het verdrag is in deze periode niet veranderd. Deze vijfde indicator behoudt daarom de waarde 6.

De zesde indicator gaat over de openheid van de autoriteiten. Mashashini (2001) verwijt de autoriteiten tijdens de bouw van de Katse dam "strikte geheimhouding bij belangrijke zaken." Verder spreekt hij over een *"lack of transparency"* met betrekking tot het uitbetalen van de development fondsen in de betreffende periode. Het zogenoemde Lesotho Highlands Water Revenu Fund, zou hier zorg voor moeten dragen. Het LHWRF moest het geld dat verdiend werd aan het project ten goede laten komen aan de ontwikkeling van de hooglanden. Dit mislukte op veel fronten. Het geld werd vaak met andere doeleinden gegeven aan parlamentsleden en lokale consultants. Openheid van zaken was hierbij niet gebruikelijk (Mashinini, 2002). Daarbij werden de vergoedingsregelingen ook gekenmerkt door een *"lack of transparency"* (Coverdale en Pottinger, 1996, p.12).

Een ander veelzeggend punt is het op non-actief stellen van het hoofd van de LHDA, Mr Sole. Sole werd verdacht van corruptie, en later veroordeeld (Darroch, 2004). Hoewel dit punt onder de dimensie corruptiebestrijding valt, zegt het tevens veel over het gebrek aan openheid in het governanceproces.

Het rapport van Christian Aid heeft veel kritiek op de openheid van de autoriteiten. Deze kritiek uit zich met name op het LHWRF. Het rapport uit 1996 had de volgende aanbeveling: “*The operation of the LHWRF should be transparent, accountable and politically neutral.*” (Archer, 1996, p.90). Alles bij elkaar opgeteld zijn dit voldoende redenen om de indicator openheid de score 2 te geven.

De laatste indicator betreft de medewerking met het POE. Het panel heeft aangegeven, dat de medewerking van de autoriteiten in vergelijking met de vorige periode verbeterd is. In het begin van de jaren was deze verbetering niet te zien. Tot 1994 werd slechts een keer per jaar een bezoek gebracht aan het projectgebied. Later ontvingen de autoriteiten het panel twee keer in het jaar. Bovendien gingen de autoriteiten akkoord met een uitbreiding van het panel. Zo werd er een expert voor de publieke gezondheid toegevoegd. (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Scudder (2005) geeft aan dat in 1995 de autoriteiten zich geheel openstelden voor het POE. Hoewel het panel, over de gehele periode, niet al haar taken uit heeft kunnen voeren, wordt deze indicator hoger beoordeeld dan de vorige periode. Deze indicator krijgt de waarde 5.

Voor deze periode is het volgende overzicht gemaakt:

Tabel 4: Dimensiewaarde 1 (t2)

Indicator	Score
1. Legitimiteit regimes (context)	4
2. Institutionele opbouw	3
3. Consulteren communities	2
4. Onderdrukking dmv intimidatie of geweld	4
5. Inhoud verdrag	6
6. Openheid autoriteiten	2
7. Bereidwilligheid meewerken POE	5
Totaal	26

De score voor dimensie 1 in periode II is de volgende:

$$D1 (t2) = 26/7 = 3.7$$

6.1.3: Periode III: 1996-2000

In deze periode is de bouw van de Katse dam afgerond. Daarnaast is de constructie rondom de Mohale dam in gang gezet. Tevens is het de periode met een hoge mate van politieke onrust in Lesotho.

Met betrekking tot de eerste indicator hebben verschillende gebeurtenissen plaats gevonden. Over Zuid-Afrika kan gezegd worden dat het verder gestabiliseerd en gedemocratiseerd is in de besproken periode. Voor Lesotho is deze periode minder eenduidig te karakteriseren. Tussen 1996 en 1998 hebben verschillende sociale en politieke incidenten voorgedaan. Zo zijn enkele politici en politieke tegenstanders vermoord. Na de verkiezingen in 1998 kwam het land wederom onder *one-party rule* (zie ook hoofdstuk 3). Deze uitslag was de aanleiding voor verdere onrust in het land. Het uiteindelijke gevolg was een militaire interventie, waarbij Zuid-Afrika betrokken was. Vanaf 1999 werd, met nog steeds veel wederzijdse achterdocht tussen de politieke partijen, gewerkt aan een nieuw parlementssysteem, waarin de stem van de

minderheid beter gerespecteerd zou worden (Ma Kapa, 2003). De uitwerkingen hiervan zijn pas in de volgende periode merkbaar. Deze indicator krijgt voor deze periode de waarde 5. Hiervoor is gekozen omdat men tussen 1996 en 1998 een duidelijke verslechtering is geweest in het politieke klimaat van Lesotho. Echter tussen 1998 en 2000 zijn juist sterke hervormingen doorgevoerd, die toewerkten naar de eerste multiparty-constructie in de geschiedenis van Lesotho. Dit komt ten goede aan de legitimiteit van het regime.

In de institutionele opbouw zijn tevens veranderingen te zien. Voor het eerst sinds 1986 werden NGO's door de autoriteiten officieel betrokken bij het project. In 1998 leidde dit tot een Memorandum of Understanding (MOU) met het nationale NGO netwerk, de Lesotho Counsel of NGO's (LCN). Deze MOU legde het samenwerkingsprincipe formeel vast. Letterlijk staat er: "*Lesotho Highlands Development Authority and the cluster of NGOs commit themselves to work in ways that ensure integrity, mutual respect, transparency, accountability, efficiency, full disclosure and access to information in their dealings with each other*" (Meissner, 2005, p.252). Naast deze institutionele verandering is in 1997 de Lesotho Highlands Water Revenue Fund geschorst. De redenen hiervoor waren onder andere *mismanagement* en *lack of transparency* (Mashinini, 2002, p.31). Dit feit geeft twee dingen weer. Allereerst geeft het aan dat het fonds in het verleden gebrekkig is gebleven. Dit is een bevestiging dat de openheid van de autoriteiten in de vorige periode laag was. Ten tweede geeft het aan dat de autoriteiten de institutionele opbouw herzien om meer betrouwbaarheid te genereren.

Dit blijkt ook uit het feit dat decentralisering optrad binnen de autoriteiten. Zo waren bijvoorbeeld de *Field Operation Teams* opgezet. Deze teams waren in het gebied verantwoordelijk voor het behandelen van sociale kwesties. Het herzien van de interne institutionele opbouw en het ondertekenen van een MOU is voldoende reden om deze indicator de waarde 7 te geven.

De derde indicator gaat over het consulteren van de communities. In deze periode wordt vooral gekeken naar de communities rondom de Mohale dam. De reden hiervoor is dat het bouwproces rondom deze dam in deze periode is gestart.

De LHDA is in 1997 een nieuw beleid begonnen met de titel: *Community Participation Strategy* (LHDA, 2003). De reden hiervoor was dat de werkwijze in de voorbereidingsfase van de Katse dam gebrekkig is gebleven. Het leren van gebreken in het verleden is een positief aspect binnen deze indicator. Een directe uitwerking van dit beleid was de inspraak van de getroffen bevolking in het resettlementprogramma. Men had de keuze waar men heen wilde verhuizen. Deze keuzemogelijkheid hadden de mensen in het proces rondom de Katse dam niet (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Mochebele (1998, p.4) geeft tevens een positieve ommekeer weer in het beleid van de LHDA met betrekking tot de communities. Hij zegt hierover: "*The people in phase 1B area, especially those affected by the construction activities, were continually informed about the project and its progress through liaison structures established to facilitate communication between the communities and the project authorities.*" Het is belangrijk hier te vermelden dat Mochebele een van de belangrijkste vertegenwoordigers van het LHDA was.

Hoover (2001) is kritischer ten aanzien van de beleidsherziening van 1997. Hij zegt onder andere dat het participatieve beleid pas drie jaar na de start van de constructie uitgevoerd werd. Daarnaast geeft hij aan dat ondanks de beleidshervormingen, de input van de betreffende bevolking nog steeds marginaal was. Hij zegt hierover: "*The prospects for meaningful public participation in LHWP areas remain bleak. While the veneer of consultation with stakeholders may have improved the project's image, the voices of the most*

affected remain excluded from decision-making” (Hoover, 2001, p.52) Ondanks deze kritiek is de verandering in beleid reden om deze indicator hoger te beoordelen dan de voorgaande perioden. Maar juist vanwege deze kritiek wordt deze indicator minder hoog beoordeeld dan de beleidsdocumenten doen denken. Het krijgt in totaal de waarde 4.

In deze periode zijn in de verschillende bronnen incidenten te vinden die betrekking hebben op de vierde indicator: onderdrukking door middel van geweld of intimidatie. Zo geeft het Transformation Resource Centre aan, dat ondanks een formele overeenkomst tussen de NGO's en de autoriteiten, iedere bijeenkomst van het LCN nog steeds bijgewoond werden door overmatig veel leden van de nationale veiligheidsdienst. Daarnaast waren er ongeregelde rondom een staking van constructiewerkers. Bij de Muela powerstation werd hard opgetreden door de autoriteiten. Er vielen minstens vijf doden en dertig gewonden. De reden voor de staking was volgens de initiatiefnemers de ongelijke behandeling van Basotho werknemers ten opzichte van internationale werknemers (dit zou verder behandeld kunnen worden onder dimensie 6: Rechtvaardigheid en compensatie). Het optreden van de politie werd door leden van de LCN als zeer intimiderend beschouwd (Pottinger, 1999). Om deze reden hebben verschillende *interest groups* de World Bank gevraagd diplomatieke druk uit te oefenen op de regering en de LHDA.

De projectautoriteiten zeggen daarentegen dat het optreden van de veiligheidsdiensten niet onder hun verantwoordelijkheid valt. In een open brief²⁸ uit 2000 zegt de Chief Executive van de LHDA het volgende: “*Although we cooperate wherever possible, the security agencies are not mandated to advise, inform or collaborate with the LHDA on security matters, whether or not these relate to activities in the project area or elsewhere. As you are fully aware, the LHDA does not control the activities of the security agencies. Any association of the LHDA with any alleged activities of the security agencies, simply on the strength that these allegations occurred in a project area is therefore, not justified, and purely coincidental.*” Formeel gezien is dit waar. Het politieoptreden valt onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Maar omdat de regering direct betrokken is in het LHWP en de LHDA onder controle staat van regeringsvertegenwoordigers, ligt het politieoptreden in het verlengde van de autoriteiten van het LHWP. Vanwege het gebruik van overmatig geweld krijgt deze indicator een lage waarde: 2.

De vijfde indicator heeft betrekking op de inhoud van het verdrag. Een van de onderdelen van het verdrag is een herziening om de twaalf jaar. In 1999 nodigde de regering van Lesotho verschillende partijen uit om aan de *LHWP Treaty Review* deel te nemen. Hoover (2001) geeft aan dat van de honderden genodigden, slechts een handvol gedupeerden uitgenodigd waren. De invloed van de bewoners op het verdrag bleef dus summier.

Ondanks de herziening zijn in het kader van deze dimensie geen veranderingen in het verdrag gevonden. Daardoor behoudt deze indicator de waarde 6.

De zesde indicator betreft de mate van openheid van de autoriteiten. De voorgaande perioden hebben laten zien dat het governanceproces een groot gebrek aan transparantie heeft vertoond. In deze periode wordt deze trend deels voortgezet. Zo is er vanuit de autoriteiten geen enkele duidelijkheid gegeven over het harde optreden tijdens de stakingen bij de Muela powerstation, terwijl hier vanuit de bevolking en civil society nadrukkelijk naar gevraagd is (Tricarico, 2000). Een ander voorbeeld van het gebrek aan transparantie is de herziening van de participatie strategie van de autoriteiten. De *Community Participation Strategy* stond aan het einde van 2000 onder “*internal review*”. Hoover (2001, p.52) zegt hierover: “*Local NGOs*

²⁸ <http://www.sandelman.ottawa.on.ca/lists/html/dam-1/2000/threads.html>

voiced their concern that this process, ostensibly intended to enhance stakeholders' involvement in project decision-making, remained outside public purview." Daar tegenover staan verschillende ontwikkelingen die ten goede komen aan de openheid van de autoriteiten. Het aangaan van een samenwerkingsverband met de lokale NGO's is hier een voorbeeld van. De indicator openheid van de autoriteiten krijgt voor deze periode de waarde 4.

De bereidwilligheid tot meewerken met het POE is verbeterd in deze periode. Het panel of experts zegt hierover het volgende: "The panel's greatest support and effectiveness was during the 1995-2001 period." Men kreeg toegang tot informatie waar voorheen geen toegang tot was (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Vanwege deze positieve ontwikkeling wordt deze indicator met de waarde 8 beoordeeld.

Tabel 5 geeft een overzicht van de scores.

Tabel 5: Dimensiewaarde 1 (t3)

Indicator	Score
1. Legitimiteit regimes (context)	5
2. Institutionele opbouw	7
3. Consulteren communities	2
4. Onderdrukking dmv intimidatie of geweld	4
5. Inhoud verdrag	6
6. Openheid autoriteiten	4
7. Bereidwilligheid meewerken POE	8
Totaal	36

Voor periode t3 is de volgende berekening van toepassing:

$$D1 (t3) = 36/7 = 5,1$$

6.1.4 Periode IV: 2001-2005²⁹

In deze periode werd de bouw van de Mohale dam afgerond. Deze afronding betekende de beëindiging van fase I. Daarnaast is in deze periode gekeken of een voortzetting van de volgende fase gewenst is. In politiek opzicht is er met name in Lesotho een belangrijke ontwikkeling geweest.

Op het gebied van legitimiteit is de politiek situatie in Lesotho verbeterd. Voor het eerst sinds de onafhankelijkheid werd na de verkiezingen een *multi-party* parlement geïnstalleerd. Dit heeft een directe uitwerking op de dimensie voice en accountability van het waterproject. Op 7 en 8 november 2002 werd een bezoek gebracht aan het projectgebied door verschillende parlementsleden. Dit was het eerste bezoek van parlementsleden van verschillende partijen aan het projectgebied. Het was een kans voor de getroffen communities om direct te communiceren met verschillende volksvertegenwoordigers. Men kreeg voor het eerst het gevoel serieus genomen te worden door de politiek (Transformation Resource Centre, 2004). De indicator legitimiteit van de regimes scoort vanwege het verbeterende karakter relatief hoog. Een zeer hoge score is nog niet gepast omdat er nog voldoende voorbeelden van

²⁹ Er is duidelijk een mindere verscheidenheid aan bronnen gevonden voor deze periode. De oorzaak hiervan is vermoedelijk dat rapporten van zowel civil society als de autoriteiten nog niet afgerond zijn.

ongewenste praktijken in de hedendaagse politiek van Lesotho te vinden zijn. Mohiddin (2002) zegt hierover dat de mensen in de hoogste positie nog steeds niet weten hoe een democratie in elkaar zit. In Zuid-Afrika zijn weinig veranderingen opgetreden met betrekking tot het LHWP. De indicator krijgt de waarde 6.

De institutionele opbouw is in deze periode in grote mate veranderd. De veranderingen hadden niet zozeer te maken met het aantal actoren in het besluitvormingsproces. Meer ging het om interne hervormingen bij de autoriteiten. Zo is het nieuwe developmentfonds, dat in plaats van het LHWRF is gekomen, in 2003 weer afgebroken. Dit geeft aan dat de hervormingen van voorheen onvoldoende waren. Het vernieuwde development fonds versterkte het patronagesysteem in de hooglanden.

Daarnaast hebben binnen de LHDA grote hervormingen plaatsgevonden. Echter heeft dit volgens velen niet geleid tot verbetering. Lenka Thamea en Pottinger zeggen in hun publicatie uit 2006: *“The LHDA still lacks the staff and capacity to address the multiple impacts of the project.”* Daarnaast gaf de World Bank in 2005 op de officiële website³⁰ van het LHWP aan dat de hervormingen binnen het LHDA geleid hebben tot een drastische vermindering van personeel. Men ging in deze periode van 439 naar 231 arbeidsplaatsen. Van die 231 resterende arbeidsplaatsen waren er in april 2005 slechts 64 full-time bezet. Tevens was er een drastisch tekort aan managementpersoneel. Dit is zeer ten koste gegaan van de institutionele capaciteit en de betrouwbaarheid van de autoriteiten. Scudder geeft immers aan dat het moraal onder de resterende werknemers sterk is gedaald, vanwege de aanhoudende onzekerheid. Hij zegt ook: *“Moreover, lack of progress in the restructuring is now very seriously compromising LHDA’s ability to carry out its mission and to meet its Treaty obligations”* (Scudder, 2005, p.38). Dit zijn aanwijzingen dat de institutionele opbouw in kwaliteit is afgenomen.

Daarentegen is het Memorandum of Understanding tussen de LHDA en de NGO’s nog steeds van kracht. Dit is een belangrijk element omdat dit bottom-up participatie binnen de beleidskaders mogelijk maakt. In totaal wordt deze indicator iets lager beoordeeld dan de voorgaande periode: 5.

De volgende indicator gaat over de onderdrukking door middel van geweld of intimidatie. In de betreffende periode hebben twee grote protestmarsen plaatsgevonden (2001 en 2005). Voorheen werden deze marsen verboden en vervolgens met harde hand aangepakt. Vormen van gewelddadige onderdrukking zijn hierbij als voorbeelden aangehaald in de voorgaande perioden. In 2001 en 2005 waren de protestmarsen niet meer verboden. In 2001 waren nog wel enkele gevallen van *“police brutality”* gemeld. In 2005 zijn de protesten zonder enig incident verlopen. Dit is een sterke verbetering ten opzichte van de voorgaande perioden.

Daar tegenover staat dat de bewoners nog steeds klaagden over de arrogante en intimiderende houding van de autoriteiten in het projectgebied (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Dit zorgt voor een niet al te hoge score op deze indicator: 5

Bij de vierde indicator gaat het om het consulteren van communities. Tussen 2001 en 2005 was er volgens de bewoners een gebrek aan communicatie vanuit de autoriteiten (SADOCC, 2003). De LHDA (2003) geeft aan dat een nieuwe methode is gekozen voor het consulteren van de communities. In de vorm van *Area Liaison Committees* zijn fora ingesteld waar discussies worden gevoerd met vertegenwoordigers van de communities, Chiefs en LHDA-leden. Volgens Scudder, ex-lid van de POE, zijn deze pogingen tot het verbeteren van de participatiemogelijkheden nog steeds gebrekkig gebleven (Scudder, 2005).

³⁰ www.lhwp.org.ls

Daarnaast zijn de autoriteiten volgens Pottinger slecht omgegaan met gemaakte afspraken en compensatieregelingen. Dit heeft de relatie met de Mohale communities geschaad. Sommige communities hebben uit eigen overweging het contact met de autoriteiten verbroken (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Het niet nakomen van afspraken en de vertraging van compensatieregelingen gaan ten koste van de betrouwbaarheid van de autoriteiten. Alle ontevredenheid leidde tot de twee genoemde protestmarsen in verschillende delen van Lesotho. De ontevredenheid heeft het Transformation Resource Centre doen bewegen om de nationale Ombudsman in te schakelen voor een diepgaand onderzoek. Dit officiële onderzoek is afgerond in 2003.

Het onderzoek is op zichzelf geen indicatie voor een verbeterde situatie op het gebied van het consulteren van de communities. De participatie van de autoriteiten is daarentegen wel een indicatie in hoeverre zij belang hechten aan de omgang met de communities. Pottinger zegt in dit kader over het onderzoek: *“Never before had communities, civil society, and government officeholders collaborated on such a scale to rectify the failures of a government project.”* Verder geeft zij aan dat de autoriteiten een zeer open houding hadden tijdens het onderzoek en hun gebreken uit het verleden durfden toe te geven (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Het is opvallend dat juist een van de grootste critici van het project dit aangeeft. De openheid van de autoriteiten wordt in de zesde indicator meegenomen. Hier gaat het om het feit dat communities en autoriteiten binnen een controlerend onderzoek samenwerking vertoonden.

De pogingen tot verbetering van de participatiemogelijkheden, de aanhoudende ontevredenheid en de participatie binnen het onderzoek van de Ombudsman, zorgen dat de vierde indicator beoordeeld wordt met een 5. Deze indicator wordt dus gelijk beoordeeld als in de vorige periode.

De inhoud van het verdrag in het kader van deze dimensie blijft onveranderd. De waarde van deze indicator blijft daarom constant: 6.

De openheid in het beleidsproces is enigszins verbeterd. Dit blijkt uit de openheid van zaken tijdens het onderzoek van de Ombudsman. Daarnaast heeft de LHDA een open persverklaring in 2003 uitgebracht om de gebrekkige compensatieregelingen uit te leggen. Letterlijk staat er: *“It is against this background³¹ that we would like to provide information and clarification on the nature of the Lesotho Highlands Water Project as well as progress on the disbursement of compensation.”* Verder hebben de autoriteiten laten weten de aanbeveling van de Ombudsman over transparantie zeer serieus te nemen. Deze positieve aspecten moeten in perspectief worden gebracht. Het hele governanceproces wordt namelijk gekenmerkt door geheimhouding. Het gebrek aan transparantie is daardoor diep geworteld in de LHDA. Verdere bewijzen van een meer transparant beleidsproces zijn ook niet gevonden. Daardoor krijgt deze indicator de waarde 5 toegekend.

De laatste indicator gaat over de mate van samenwerking met de Panel of Experts. Tussen 2001 en 2005 is de bereidwilligheid van de autoriteiten volgens POE duidelijk minder geworden. Deze teruggaande bereidwilligheid is te wijten aan onderlinge verstandhoudingen en hervormingen binnen de LHDA. Er was sprake van meer terughoudendheid en achterdocht dan de voorgaande periode. Scudder, ex-lid van het POE, geeft tevens aan dat sinds 2002 de rapporten van het panel niet meer openbaar zijn gemaakt. Voorheen was dat altijd het geval. Hij zegt hierover: *“As a result since my resignation, none of the following three Panel reports have been released in contrast to Panel Reports between 1989 and April 2002. That is bount*

³¹ De zorgen rondom de compensatieregelingen

to raise questions concerning the Panel's independence. Furthermore they have also made statements that support LHDA and the Commission at the expense of project affected people (Scudder, 2005, p.29). Vanwege de terruggaande bereidwilligheid en de twijfelachtige onafhankelijkheid, is de laatste indicator lager beoordeeld dan de vorige periode: 4.

Het overzicht van de scores is weergegeven in tabel 6.

Tabel 6: Dimensiewaarde 1 (t4)

Indicator	Score
1. Legitimiteit regimes (context)	6
2. Institutionele opbouw	5
3. Consulteren communities	5
4. Onderdrukking dmv intimidatie of geweld	5
5. Inhoud verdrag	6
6. Openheid autoriteiten	5
7. Bereidwilligheid meewerken POE	4
Totaal	36

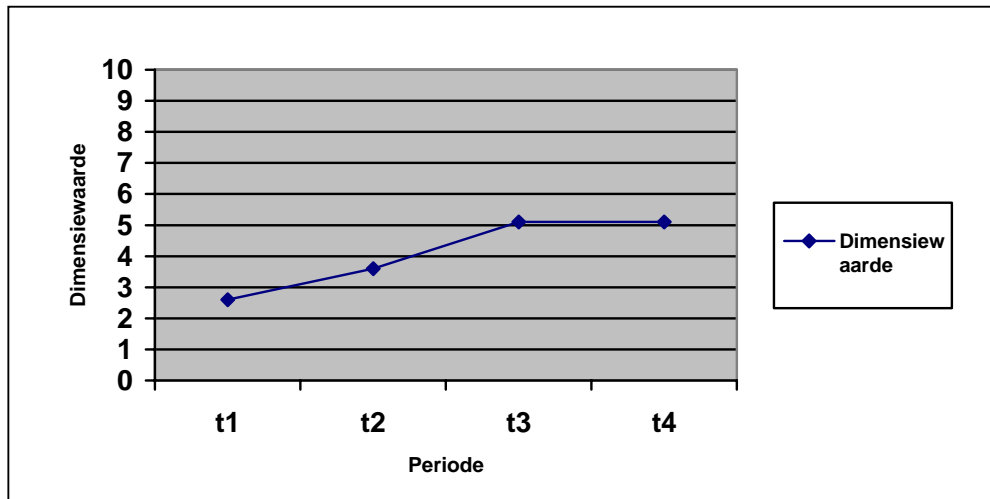
Voor deze periode geldt de berekening:

$$D1 (t4) = 36/7 = 5,1$$

6.2 Dimensiewaarde voice en accountability

De dimensiewaarde van voice en accountability geeft aan in hoeverre de bewoners en belangengroepen betrokken worden bij het beleidsproces en hoe betrouwbaar de autoriteiten zijn. De voorgaande analyse laat zien dat de score tussen 1986 en 1990 zeer laag is. De dimensiewaarde 2,6 geeft aan dat het slecht gesteld is met de inspraakmogelijkheden en betrouwbaarheid van de autoriteiten. Er is op dit aspect sprake van *weak governance*. Ondanks de stijging in periode II, blijft de dimensiewaarde laag; 3,7. Omdat deze waarde nog steeds onder de 4 ligt, is er nog steeds sprake van weak governance met betrekking tot de besproken dimensie. Hier komt verandering in bij de daarop volgende perioden. Periode III en IV hebben beide een dimensiewaarde 5,1. Dit geeft een relatieve verbetering aan ten opzichte van de vorige perioden. Het blijft echter matig gesteld met de betrouwbaarheid van de autoriteiten en de mogelijkheden voor groepen om het beoogde beleid te beïnvloeden. De stijging van de lijn komt voort uit de verschillende aanpassingen in het beleidsontwerp. De score blijft echter laag omdat deze verbeteringen op papier nauwelijks tot uiting zijn gekomen in de praktijk. Zo hebben de institutionele hervormingen niet geleid tot een betrouwbaarder bestuur. Tevens heeft de vernieuwde participatie strategie, vanwege gebrekkige communicatie vanuit de autoriteiten, niet geleid tot de beoogde resultaten.

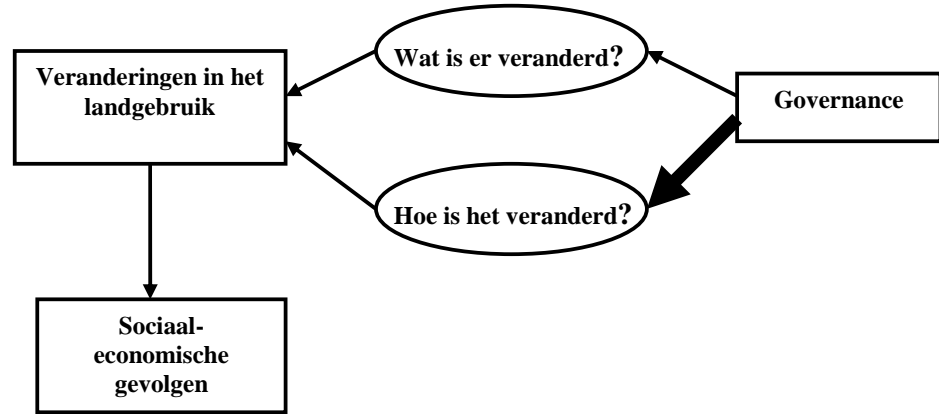
Figuur 18: Dimensie trendline D1



Zoals gezegd is deze dimensie trendline slechts een indicatie van de governance toepassing. Om de hele governance toepassing in kaart te brengen moeten nog eens vijf dimensies beoordeeld worden. Hiervoor is meer tijd en geld nodig.

In het volgende hoofdstuk wordt de analyse over de veranderingen in het landgebruik uiteengezet. Hierbij vindt een losstaande koppeling met het governance concept plaats.

Deel 3: Governance en de veranderingen in het landgebruik



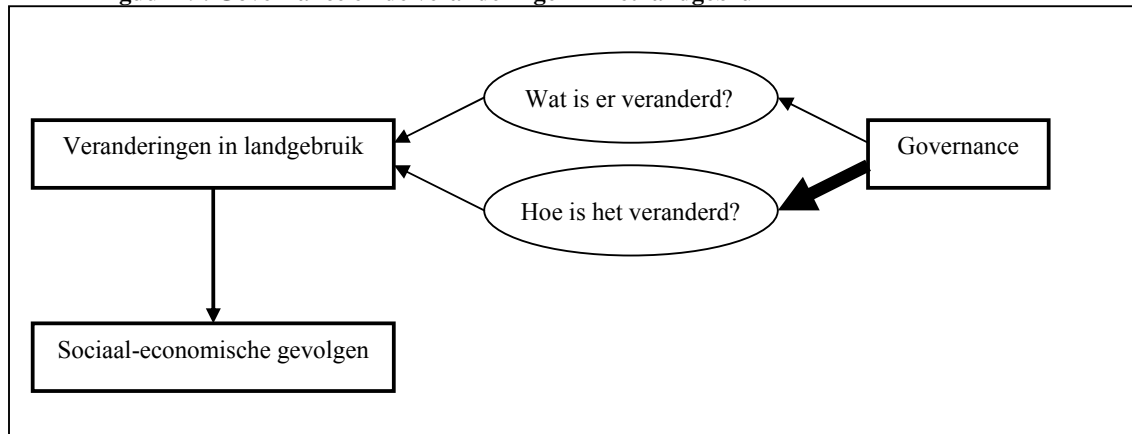
7. Governance en de Veranderingen in het Landgebruik

In dit hoofdstuk wordt de analysevorm over de invloed van governance op de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen belicht. De volgende veranderingen in het landgebruik worden hierbij meegenomen.

- Resettlement
- Landverlies
- Verlies van natuurlijke bronnen

Het is reeds aangegeven dat de analyse over het landgebruik een kwantitatief en een kwalitatief aspect bevat. Het betreft hier de *wat*- en de *hoe*-vraag. Daarbij is kenbaar gemaakt dat het governance concept aan beide aspecten gekoppeld wordt. Ter verduidelijking is de totale analysevorm nogmaals schematisch weergegeven.

Figuur 19: Governance en de veranderingen in het landgebruik

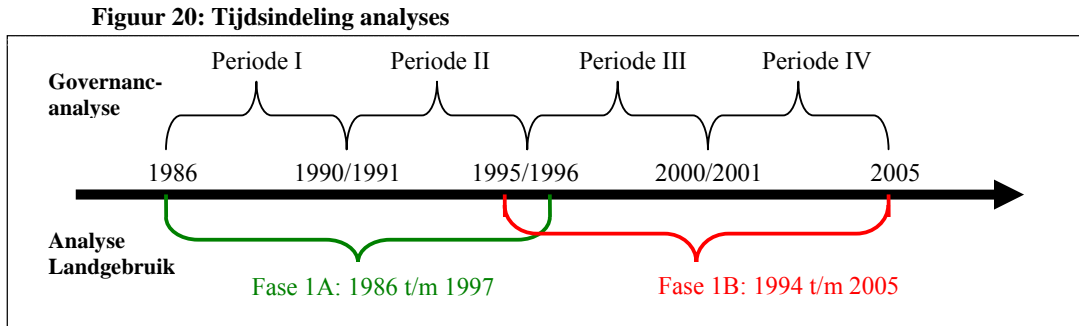


Idealiter zou het gepresenteerde governance-meetmodel aan de analyse over het landgebruik worden gekoppeld. Maar uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de resultaten van deze analyse indicatief zijn. Daarom is gekozen voor een koppeling van een losstaande governance component met de analyse over het landgebruik. Er wordt gekeken naar de aspecten van governance die in verband staan met de veranderingen in het landgebruik. Deze aspecten zouden bij de totale governance-analyse ook naar voren komen.

De analyse over governance en de veranderingen in het landgebruik wordt op een vergelijkbare manier uitgevoerd als de governance-analyse. Ook hier worden de gegevens uit drie verschillende hoeken verzameld: de *winners*, *losers* en *watchers*. De analyse verschilt echter op twee belangrijke punten. Allereerst worden hier geen scores verbonden aan de governance toepassing. Ten tweede verschilt de analyse in tijdsindeling. Dit wordt in de volgende passage uitgelegd.

Wanneer de governance-analyse van hoofdstuk 5 geheel uitgevoerd zou worden, bestaat er een duidelijk beeld over de kwaliteit van governance in vier perioden. Een logisch gevolg zou zijn dat de veranderingen in landgebruik via dezelfde tijdsperioden geanalyseerd worden. De besluitvorming en de uitwerkingen daarvan lopen echter niet parallel. Zo zou het kunnen zijn dat de besluitvorming over het resettlementprogramma van het LHWP in periode 1 heeft plaats gevonden, terwijl de uitwerkingen daarvan pas in periode 2 of 3 merkbaar zijn. Om deze reden is gekozen voor een bredere tijdsafbakening bij de analyse over de veranderingen

in landgebruik. De vier periodes worden niet met elkaar vergeleken. Daarvoor in de plaats worden de twee projectfasen 1A en 1B³² met elkaar vergeleken. In figuur 20 is de tijdsindeling van beide analyses weergegeven.



7.1 Governance en de kwantitatieve benadering

Governance heeft slechts een geringe invloed op de hoeveelheid veranderingen die plaats vinden binnen een grootschalig ruimtelijk project. Om dit duidelijk te maken worden, met betrekking tot het governance concept, verschillende soorten veranderingen in landgebruik onderscheiden. Het onderscheid richt zich op de vermijdbaarheid van de veranderingen en of deze veranderingen voorzien zijn.

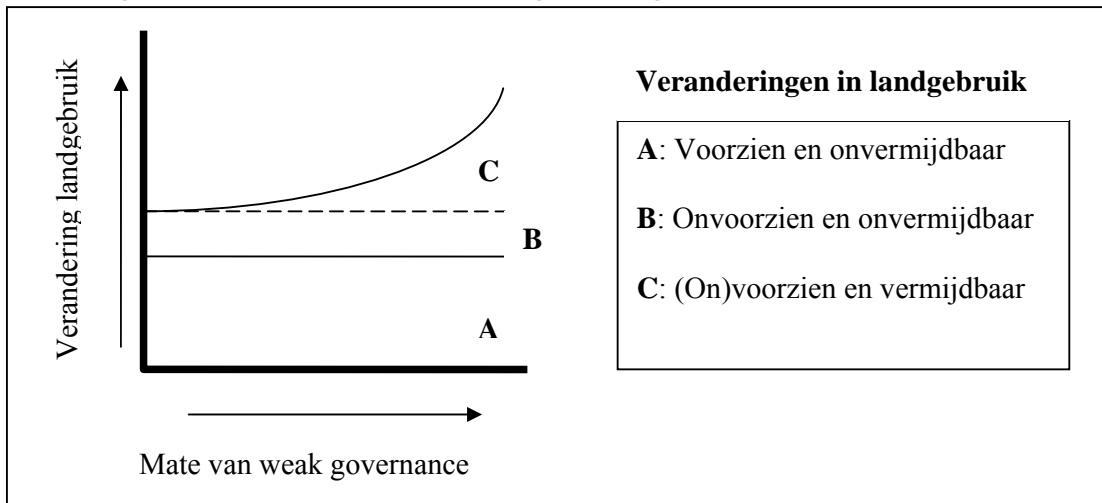
Het merendeel van de veranderingen bij grootschalige projecten zijn onvermijdbaar. Bij de ondertekening van het LHWP-verdrag wisten de autoriteiten bijvoorbeeld dat meerdere mensen hun huizen dienden te verlaten en dat landbouwgrond verloren zou gaan. Deze veranderingen zijn inherent aan het starten van een grootschalig project. Deze veranderingen zijn voorzien en tegelijkertijd onvermijdbaar. De governance toepassing heeft hier verder geen invloed op.

Naast deze voorziene en onvermijdbare veranderingen, is binnen een ruimtelijk project vaak sprake van onvoorziene veranderingen die ook onvermijdbaar zijn. Een voorbeeld uit het LHWP is het feit dat de bouw van de Katse dam verschillende aardshokken heeft veroorzaakt. Deze schokken waren zo sterk dat zij huizen onbewoonbaar en wegen onbegaanbaar hadden gemaakt. Deze veranderingen in het landgebruik waren niet voorzien. Tegelijkertijd waren zij, binnen het kader van de governance toepassing, niet vermijdbaar.

Tenslotte hebben veel grootschalige projecten te maken met een hoeveelheid veranderingen in landgebruik die vermijdbaar zijn. Bij deze veranderingen speelt de mate van governance wel een rol. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat vanwege een gebrekkig ecologisch programma meer landverliezen zijn opgetreden dan vooraf noodzakelijk werd geacht. **De governance toepassing bepaalt dus alleen of er sprake is van vermijdbare veranderingen in het landgebruik.** In figuur 21 is abstract aangegeven welk deel van de veranderingen in landgebruik toegekend kan worden aan de mate van governance. Dit gebied valt onder C.

³² De projectfasen zijn hier iets ruimer genomen dan alleen de constructiefasen. De reden hiervoor is het feit dat zo de voorbereidingen en uitwerkingen van beide fasen mee worden genomen. Strikt genomen waren de constructiefasen: fase 1A (1989-1997) en 1B (1994-2003)

Figuur 21: Governance en de veranderingen in landgebruik (kwantitatief)



Om te achterhalen welke veranderingen in het landgebruik veroorzaakt worden door een gebrekkige toepassing van het governance concept, wordt allereerst gekeken naar de verwachte veranderingen. Vervolgens wordt gekeken naar de feitelijke veranderingen in het landgebruik. Tenslotte moet beoordeeld worden of de extra veranderingen een gevolg zijn van het governanceproces.

7.2 Governance en de kwalitatieve benadering

Naast dit kwantitatieve aspect van de verandering in landgebruik, is het kwalitatieve aspect in deze analyse van belang. Het gaat om de vraag *hoe* deze veranderingen in landgebruik tot stand zijn gebracht. Dit bepaalt mede de sociaal-economische gevolgen van de veranderingen in het landgebruik. De kwalitatieve benadering staat nauw in verband met het governance concept. Immers de governance toepassing bepaalt hoe het besluitvormingsproces is verlopen en hoe het beleid is uitgevoerd. De kwalitatieve benadering van de veranderingen in het landgebruik kijkt naar het specifieke beleid dat gevoerd is om de veranderingen in het landgebruik door te voeren. Hierbij zijn de volgende drie initiatieven het belangrijkste:

- Het resettlementprogramma
- Het compensatieprogramma
- Het rurale ontwikkelingsprogramma

Bij de analyse wordt gekeken naar de positieve en negatieve aspecten van de beleidsinitiatieven. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt tussen fase 1A en 1B.

7.3 De sociaal-economische gevolgen

De bovenstaande analyse geeft naast het kwantitatieve en kwalitatieve aspect, inzicht op de sociaal-economische gevolgen van de veranderingen in het landgebruik. Zoals gezegd, geeft de *wat*-vraag inzicht in welke verliezen geleden zijn. Daarnaast geeft de beantwoording van de *hoe*-vraag onder andere aan, in hoeverre deze verliezen gecompenseerd zijn. Per landgebruikscategorie worden de sociaal-economische gevolgen kort beschreven in een aparte paragraaf. Hierbij blijft het voornamelijk bij een kwalificering van de gevolgen (is de levensstandaard gedaald, gestegen of constant gebleven?).

7.4 Governance, landgebruik en de sociaal-economische gevolgen

De bevindingen van de voorgaande analyses per landgebruikcategorie worden kort naast elkaar gezet in een vierde subparagraaf. In dit gedeelte komt de governance toepassing expliciet aan bod.

De analysevorm van de veranderingen in het landgebruik, de koppeling met het governance concept en de indeling van het analysehoofdstuk, zijn hierboven belicht. De daadwerkelijke analyse vindt plaats in het volgende hoofdstuk.

8. De Analyse over de Veranderingen in het Landgebruik

8.1 Resettlement

Resettlement is een vorm van verplichte verplaatsing van mensen, waarbij getracht wordt de verliezen enigszins te compenseren (De Wet, 2000). De verandering in het landgebruik is het feit dat een voorheen bewoonbaar gebied, onbewoonbaar wordt gemaakt.

8.1.1 Wat is er veranderd?

Voorafgaand aan het project hebben de autoriteiten tussen 1983 en 1985 een haalbaarheidstudie uitgevoerd. De analyse van deze studie geeft aan dat de projectautoriteiten rekening hielden met 1365 mensen die gedurende fase 1 gedwongen verplaatst moesten worden (Meissner, 2005). Bij het eerste bezoek van het POE in 1989, bleek dit een onderschatting te zijn. Het panel merkte op dat de autoriteiten met meer gedwongen verhuizingen rekening moesten houden. Dit kwam voornamelijk doordat de autoriteiten weinig aandacht hadden geschonken aan de mensen die leefden in de gebieden waar neven-infrastructuur (transfertunnels, wegen en elektriciteitslijnen) gepland was (Scudder, 2005).

In het Katse gebied zijn 75 huishoudens verplaatst. Sommige huishoudens bezaten meerdere huizen. In totaal ging het om 143 huizen. De mensen moesten het gebied verlaten vanwege overstromingsgevaar of het verlies van land. Naast deze gedwongen verhuizingen zijn nog eens 200 huishoudens verplaatst vanwege de aanleg van de benodigde infrastructuur voor de Muela dam. Bij deze laatste verplaatsingen waren de gevolgen veel minder ingrijpend omdat weinig bezit verloren is gegaan. De huizen werden ook weer in de directe omgeving opgebouwd (Schmit, 2000). Formeel wordt hier niet gesproken over resettlements, maar over *relocation* (Mochebele, 1998). In totaal zijn, inclusief de verplaatsingen bij de Muela dam, in fase 1A ongeveer 1500 mensen verplaatst (Archer, 1996).

Fase 1B is begonnen met een *Environmental Impact Assessment* (EIA). Bij deze uitgebreide impact studie werden de verwachte ecologische en sociaal-economische gevolgen in kaart gebracht. De EIA kwam uit op 210 huishoudens die verplaatst moesten worden. In fase 1B zijn, volgens het TRC, uiteindelijk 325 huishoudens verplaatst. In totaal zijn dit ongeveer 2000 mensen. De autoriteiten zeggen dat 316 huishoudens verplaatst zijn (LHDA, 2003), terwijl Hoover (2001) het heeft over 516 huishoudens die 'mogelijk' verplaatst moeten worden. Aangezien het TRC uitgaat van officiële cijfers van het onafhankelijke Panel of Experts, wordt in deze scriptie het aantal 325 aangehouden.

In de hieronder staande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal verplaatste huishoudens.

Tabel 7: Analyse kwantitatief: Resettlements

	Fase 1A		Fase 1B		Fase 1: Totaal	
	Verwacht	Werkelijk	Verwacht	Werkelijk	Verwacht (Haalbaarheidsstudie 1983-1986)	Werkelijk
Resettlements Aantal huishoudens (Aantal mensen)	-	Resettled: 75 (400) Relocated: 200 (1200)	Resettled: 210 (1250)	Resettled: 325 (2000)	Resettled 200 (1365)	Resettled 400 + 22* (3500 + 80*) Relocated 200 (1200)

* Het betreft hier 22 huishoudens, die twee keer zijn verhuisd (zie p. 70).

Uiteindelijk is meer dan het dubbele aantal mensen (+/- 3500) verplaatst dan in de jaren '80 is geschat. Dit is opvallend. Wanneer echter het aantal mensen dat vanwege het LHWP verplaatst is, vergeleken wordt met aantallen verplaatsingen bij overige damconstructies in Afrika, is te zien dat het LHWP relatief weinig gedwongen verhuizingen heeft veroorzaakt. Bij de Aswan High dam in Egypte en Sudan zijn bijvoorbeeld in zes jaar tijd meer dan 100.000 mensen verplaatst. In Mali zijn in de jaren '80 bij een damconstructie ongeveer 15.000 mensen verplaatst. In Ivoorkust ging het bij het Kossou project om ongeveer 75.000 mensen (Ohta en Gebre eds., 2005). Bij een dergelijke vergelijking moet rekening worden gehouden met het aantal inwoners van de landen. Lesotho heeft ongeveer 2 miljoen inwoners. Egypte, Mali en Ivoorkust hebben respectievelijk 80, 11 en 18 miljoen inwoners. Het aandeel van de bevolking dat verplaatst is in Lesotho, is vergelijkbaar met de verplaatsingen bij de andere projecten. Tevens is het belangrijk te vermelden dat wanneer alle vijf de fasen van het LHWP uitgevoerd worden, veel meer resettlements noodzakelijk zullen zijn.

In de volgende paragraaf wordt gekeken hoe de gedwongen verplaatsingen zijn uitgevoerd.

8.1.2 Hoe is het veranderd?

Bij de vraag hoe de resettlements hebben plaatsgevonden, worden drie beleidsinitiatieven meegenomen in de analyse. Het betreft hier het resettlementprogramma, het compensatieprogramma en het *rural development plan*. In deze paragraaf vindt enige overlapping plaats met de compensatieregelingen voor het landverlies. Mensen die gedwongen zijn te verhuizen, verliezen in de meeste gevallen ook hun grondgebied.

Het is belangrijk te vermelden dat de LHDA de waarborging van de levensstandaard van de getroffen bevolking, als doelstelling heeft. Dit gegeven is tevens vastgelegd in het verdrag.

Fase 1A

Het resettlementprogramma van fase 1A was onderdeel van het *Environmental Action Plan (EAP)*. Dit plan werd voor het eerst uitgevoerd in 1990, een jaar later dan het begin van de constructie (International Rivers Network, 2005). Het is opvallend dat een relatief zeer hoog budget is uitgetrokken voor het resettlementprogramma rondom de Katse dam. In totaal is hiervoor \$5 miljoen uitgetrokken. Dit komt neer op \$65.000 per huishouden. Er is geen enkel resettlementproject, waar de World Bank bij betrokken is, met een dergelijk hoog budget per huishouden. Uit een survey over resettlementprojecten van de World Bank blijkt dat in de meeste gevallen nog niet eens de helft per huishouden wordt uitgetrokken (Hoover, 2001).

Een van de grootste bezwaren van de critici met betrekking tot het resettlementprogramma van fase 1A is het gebrek aan een diepgaand onderzoek naar de sociale en ecologische impact van de Katse dam. Een dergelijke studie is pas achteraf ingesteld. De verwachte impact van de dam werd beoordeeld aan de hand van de eerder uitgevoerde haalbaarheidsstudies. Deze studies stonden bekend om hun marginale behandeling van sociale kwesties (Archer, 1996). Het gebrek van een zogehete EIA is zeer nadelig. Hierdoor bestond geen duidelijk beeld over welke verliezen er werden geleden, en hoe deze verliezen het best gecompenseerd konden worden. Naast dit grote bezwaar, zijn tijdens de beleidsvoering verschillende problemen opgetreden. Deze worden hieronder uiteengezet.

Een eerste probleem was de vertraging rondom het vaststellen van de territoriale grenzen van het Katse gebied. Het gebrek aan een impactstudie is hier mede debet aan. Het gevolg was dat verschillende huishoudens lange tijd in onzekerheid hebben gezeten. Deze onzekerheid ging gepaard met zeer gebrekkige informatieverstrekking vanuit de autoriteiten. Bovendien hadden de bewoners nauwelijks tot geen inspraakmogelijkheden. Intimidatie en onderdrukking door de autoriteiten kwamen volgens de bewoners en lokale NGO's veelvuldig voor (zie ook hoofdstuk 6). Dit zorgde voor veel spanningen en achterdocht.

Alleen de lokale Chiefs hadden een duidelijke invloed op het resettlementprogramma. Zij eisten van de autoriteiten dat de verplaatsingen plaatsvonden binnen het Katse gebied. De autoriteiten gingen in op deze eis. De eis bracht echter een tweede probleem met zich mee namelijk; een toenemende druk op de al schaarse bewoonbare en bebouwbare grond van het gebied. Het meest vruchtbare land ging door het reservoir verloren. Daardoor moest hetzelfde aantal mensen op een kleiner gebied, met minder geschikte landbouwgrond leven (Scudder, 2005).

Een derde belangrijk probleem was de vertraging van het resettlementprogramma en de daarbij horende compensaties. In 1987 zijn de eerste huizen ingenomen door de autoriteiten. Bij het eerste bezoek van het POE in 1989, had nog geen enkel huishouden een onderkomen gekregen (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). De problemen stapelden zich op tot 1995. Het resettlementprogramma had een dergelijke vertraging opgelopen dat de eerste 26 huishoudens die gedwongen hun huizen hadden verlaten, in 1995 nog geen permanente huisvesting hadden gekregen. Om deze reden wilde de World Bank LHDA's beslaglegging op de Katse dam niet accepteren. Dit resulteerde in een vertraging van het totale project (Archer, 1996). Het LHDA bevestigt in een later rapport de tekortkomingen van de compensaties. De EIA uit 1997 stelt: *"The compensation program for phase 1A was slow in delivery of its service and lacked a direct service for the processing of claims"* (LHDA, 1997, p.31).

De oorzaak van de vertraagde compensaties lag volgens het POE gedeeltelijk bij de gebrekkige interne institutionele capaciteit. Volgens het POE was de sociale component van het project sterk onderbelicht gebleven. De reden van deze onderbelichting was het gebrek aan een speciale afdeling voor sociale kwesties binnen de organisatie. Scudder (2005, p.17) zegt over de institutionele capaciteit in fase 1A het volgende: *"The LHDA and the Government of Lesotho have so little capacity that they may well be incapable of dealing with environmental issues and the resettlement and rehabilitation process."* In de jaren '90 zorgde deze kritiek voor de aanstelling van de Environment and Social Services Group (ESSG) binnen de LHDA.

Een vierde probleem omvat de gebrekkige betrokkenheid van de bewoners. In hoofdstuk 6 is de gebrekkige inspraakmogelijkheden van de bewoners besproken. De bewoners werden echter niet alleen buitengesloten van het beleidsproces. Zij werden tevens niet betrokken bij

het productieproces rondom het resettlementprogramma. Het bouwen van nieuwe huizen was een goede mogelijkheid voor het stimuleren van de lokale economie. Archer zegt hierover: *“With appropriate design inputs and supervision, all the project’s replacement houses could be built by local builders to specifications set by LHDA. This would benefit the local economy, improve the level of building skills in the community, and reduce the project’s costs. In addition, it would reduce the inflationary impact of the LHDA’s building programmes”* (Archer, 1996, p.101). Later in het rapport spreekt Archer zijn zorg uit over de combinatie van drie zwakheden van het resettlementprogramma; de hoge kosten van de huizenbouw, de opgelopen vertragingen en de gebrekkige inachtneming van de lokale inspraak en economische kansen. Hij noemt dit de *“worst possible management mix”* (Archer, 1996, p.101).

Het type huizen bracht nog een ander probleem met zich mee. Omwonenden zagen namelijk dat de mensen die verplaatst werden, in grotere en luxere huizen terecht kwamen dan voorheen. Dit zorgde voor onrust binnen de gemeenschappen. Hierover zegt Archer (1996, p.61): *“The new houses...gleam in the landscape beside those of their neighbours, some of whom are living in shacks in very poor condition...It is likely to deepen social inequalities.”*

Een vijfde probleem was het gebrek aan ontwikkelingsactiviteiten in het gebied. In 1990 werd het Rural Development Plan (RDP) gelanceerd. Dit plan bevatte trainingsprogramma’s voor mensen die hun leefwijzen moesten veranderen. Daarnaast moest het RDP algemene ontwikkelingsactiviteiten met zich mee brengen. Hoewel het plan in de jaren ’90 ontwikkeld is, heeft het vanwege de hoge mate van corruptie en opgelopen vertragingen nauwelijks uitwerkingen gehad tijdens fase 1A. Het geplande trainingscentrum is nooit gebouwd in het Katse gebied (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). De EIA uit 1997 zegt over het RDP in fase 1A het volgende: *“Planning of phase 1A rural development program was late, it was implemented centrally and the program has been slow to show meaningful progress. The initial planning of the program was unrealistic, and LHDA staff lacked the understanding of the required implementation mechanisms”* (LHDA, 1997, p.32).

Een laatste probleem bij het resettlementprogramma van de Katse dam was de discrepantie tussen wat op papier vastgesteld was en wat in de praktijk uitgevoerd werd. Zo was schriftelijk vastgesteld dat huishoudens die na het vullen van het reservoir dusdanig veel verliezen hadden geleden, alsnog verhuisd moesten worden. In de praktijk werd geen enkel verzoek op latere verhuizing ingewilligd. Terwijl volgens het POE wel degelijk huishoudens daarvoor in aanmerking kwamen (Scudder, 2005).

Fase 1B

Aan het begin van het resettlementprogramma rondom de Mohale dam hebben de autoriteiten inzet getoond om de gebreken van fase 1A te voorkomen. Deels werd men hiertoe verplicht, omdat de Mohale gemeenschappen veel geleerd hadden van de grieven van de Katse gemeenschappen. De bewoners waren zich meer bewust van hun rechten en onderhandelingspositie (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Bovendien nam de internationale kritiek op het project toe.

Het resettlementprogramma rondom de Mohale dam bestond uit drie stadia. Het eerste stadium betrof mensen die vanwege de constructie van de dam moesten verhuizen. De zogenoemde pre-construction resettlement. Het tweede stadium betrof de mensen die vanwege overstroming, of het gevaar daartoe, verplaatst moesten worden (pre-inundation resettlement). Bij het derde stadium ging het om post-inundation resettlement. Dit betrof de mensen die na het vullen van het reservoir alsnog verplaatst dienden te worden (Lenka

Thamae en Pottinger eds, 2006). Het drie-stadium-programma is een duidelijke indicatie dat het programma van fase 1A herzien is. Bij deze herziening zijn meerdere verbeteringen doorgevoerd.

Een eerste verbetering ten opzichte van het eerdere resettlementprogramma, was het uitvoeren van de *Environmental Impact Assessment* (EIA). Dit onderzoek naar de gevolgen van de Mohale dam op het milieu en de lokale gemeenschappen, zorgde voor een beter beeld van de (mogelijke) gevolgen van de dam. Daardoor hadden de autoriteiten vooraf meer inzicht op de verliezen en knelpunten tijdens de resettlements. In het kritische rapport van Pottinger en Lenka Thamea (2006) wordt echter gesuggereerd dat de EIA louter is uitgevoerd om de financiering van de World Bank veilig te stellen. Daarnaast geven zij aan dat het onderzoek niet aan een publiek debat onderhevig is geweest, omdat het rapport niet openbaar is gemaakt.

Een tweede verbetering van het programma was de vernieuwde participatiestrategie. Bewoners werden beter geïnformeerd en kregen meer keuzemogelijkheden. Zo was er bijvoorbeeld de keuze voor de bewoners om in de omgeving te blijven, of te verhuizen naar een ander gebied. Met name de hoofdstad Maseru werd vaak als voorkeur aangegeven. Dit gegeven zorgde voor een minder grote bevolkingsdruk op het gebied rond de dam. Tevens zorgde de keuzemogelijkheden ervoor dat bewoners hun eigen ontwikkelingskansen vorm konden geven (Scudder, 2005).

De verbeterde participatiemogelijkheden gingen gepaard met een decentralisering van de autoriteiten. Er werden zogenaamde Field Operation Teams in werking gesteld. Deze speciale teams behandelden allerlei soorten beleidskwesties (compensatie, landbouwprojecten, gezondheidsvraagstukken, etc.). Daarbij waren zij actief in het getroffen gebied. Ondanks deze positieve uitwerkingen, bestond er nog steeds kritiek op de participatiestrategie van de autoriteiten. Dit is reeds in hoofdstuk 6 aan bod gekomen.

Een derde verbetering is te vinden in de benaderingswijze van de autoriteiten. Tijdens fase 1A werd het resettlementprogramma, volgens het POE, voornamelijk behandeld als een noodzakelijk kwaad. Er werd volgens critici onvoldoende tijd en energie aan besteed (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). In fase 1B veranderde de benaderingswijze in een geïntegreerde compensatie- en ontwikkelingsprogramma. Dit programma viel onder hetzelfde overkoepelende programma als fase 1A; het *Environmental Action Plan*. Het resettlementprogramma kreeg de naam: *Resettlement and Development Action Plan*. Deze geïntegreerde benadering was in ieder geval op papier een verbetering.

Een vierde verbetering bij het ontwerpen van het resettlementprogramma was het feit dat er niet gekozen was voor een *household-to-household* benadering, maar een *community-based* benadering. Hierdoor werd meer rekening gehouden met sociale en economische netwerken binnen een gemeenschap. Tevens werd rekening gehouden met het verlies van gemeenschappelijk bezit (Scudder, 2005).

Het resettlementprogramma van fase 1B heeft ondanks de verbeteringen in beleidsontwerp, nog veel problemen met zich mee gebracht. Zo werd het aantal huishoudens dat verplaatst moest worden, wederom onderschat. Bovendien werden huishoudens die eventueel verhuisd moesten worden (stadium 3) niet meegenomen in de budgettering. Het gevolg was dat het budget per huishouden gehalveerd werd naar \$31.000. Dit budget is nog steeds drie keer zo hoog als bij de meeste resettlementprogramma's (Hoover, 2001).

Een andere bijkomstigheid van het onderschatten van het aantal huishoudens, was de vertraging van het programma. In 1997 werd het resettlementprogramma reeds gezien als een bottleneck voor het verdere verloop van fase 1B. Er kwam een grote tijdsdruk op het programma te staan. De literatuur geeft aan dat tijdsdruk een groot risico is voor resettlementprogramma's. Het gaat vaak ten koste van de kwaliteit van de compensatieregelingen (Ohta en D. Gebre eds., 2005). Dit was te zien in fase 1A en is tevens het geval bij fase 1B van het LHWP. Dit wordt hieronder weergegeven.

De grootste ontevredenheid onder de bewoners kwam voort uit de verlate en gebrekkige compensatieregelingen. Dit heeft onder meer geleid tot de grote protestmarsen in 2001 en 2005. Tevens was het onderzoek van de Ombudsman op deze ontevredenheid gebaseerd. Het onderzoek wees uit dat vrijwel alle klachten gegrond waren. De LHDA bleek op vrijwel alle fronten tekort te schieten. Letterlijk staat in het rapport het volgende: "*The inquiry has found the allegations proved and LHDA itself conceded most, if not all, the failures complained about. It honorably admitted to have failed to apply its compensation legislation and to have used its compensation policies to the exclusion of the relevant legislation. This failure as well as delay in the payment of compensation were sought to be justified by LHDA's internal problems and the inadequacies in the legislation but these excuses could not exculpate LHDA from its legal obligations and compliance with the law*" (The National Ombudsman, 2003, p.58).

Voorbeelden van de gebrekkige compensatieregelingen zijn: het niet bouwen van de beloofde scholen en gezondheidsvoorzieningen; het bouwen van huizen zonder water- en elektriciteitsaansluiting; het niet bouwen van beloofde verbindingsbruggen en het afleveren van beschadigde huizen. Daarnaast werden de compensatiebetalingen niet, gedeeltelijk en/of veel te laat uitbetaald. Dit alles maakt de gedwongen verhuizingen voor de getroffen bevolking veel zwaarder dan noodzakelijk was (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). De resultaten waren extra teleurstellend omdat de autoriteiten zeiden geleerd te hebben van voorgaande gebreken.

Een tweede probleem van de resettlementregelingen was het ongelijke karakter van het driestadia-systeem. De huishoudens hadden bij het eerste stadium recht op een compensatie voor het verlies van tuinen. In het tweede stadium was dit recht door de LHDA ingetrokken. Verdere ongelijkheid werd veroorzaakt doordat sommige gevallen onder de noemer *special compensation policy* vielen. Dit wekte argwaan op onder de bewoners. Vooral omdat de LHDA bekend stond om zijn fraudegevoeligheid en patronage (Hoover, 2001). Ook het onderzoek van de Ombudsman benadrukte dat ongewenste ongelijkheid is opgetreden in het compensatieprogramma (The National Ombudsman, 2003).

Voor de *stage-3-resettlees* was het gedurende vijf jaar onzeker of zij in aanmerking zouden komen voor verhuizing. Zij behoren tot de categorie 'mogelijke resettlements.' Uiteindelijk werd medio 2002 het besluit genomen dat zij inderdaad de optie kregen te verhuizen. Echter is het onzeker of zij dezelfde compensatieregelingen krijgen als de eerste twee groepen (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006).

Een derde probleem van het resettlementprogramma was het onvoldoende in acht nemen van de gevolgen voor de gastgemeenschappen. Dit zijn de gemeenschappen waarin de verplaatste huishoudens komen wonen, indien zij niet voor een lokale verplaatsing hebben gekozen. De autoriteiten hebben nauwelijks overlegd met de gastgemeenschappen over het programma. Dit zorgde bij voorbaat voor spanningen tussen de nieuwkomers en de gastgemeenschappen.

Vanwege sociaal-culturele verschillen en economische belangen liepen de spanningen verder op. De nieuwkomers kregen vaak de schuld van de niet nagekomen afspraken van de LHDA. Uiteindelijk leidde de spanningen in meerdere gevallen tot herhaaldelijke wederzijdse geweldplegingen. Vanwege de oplopende spanningen moest een gemeenschap van 22 huishoudens (ongeveer 80 personen) opnieuw verplaatst worden (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Dit was niet alleen een ingrijpende ervaring voor de bewoners, het voerde tevens de kosten op van het resettlementprogramma.

Een vierde probleem was de gebrekkige ondersteuning vanuit de autoriteiten voor inkomensgenererende activiteiten in de nieuwe woongebieden. Het merendeel van de verplaatsten moesten hun leefwijze drastisch veranderen. Uit een survey onderzoek van Sets'abi en Mashinini naar de verplaatste huishoudens van de Mohale dam, blijkt dat slechts 17% van de huishoudens landbouw als grootste bron van inkomsten heeft. Terwijl dit percentage voor de resettlements 65% was. De tweede grootste bron van inkomsten, voor de resettlements, was het verkopen van marihuana. Ongeveer 30% van de huishoudens was hiervan afhankelijk. Na de verhuizingen zegt niemand zich meer met de verkoop van marihuana bezig te houden. Daarnaast is het houden van vee sterk afgenomen en zijn sociale netwerken, ondanks de *community-based* benadering, verstoord door de verhuizingen. Dit laatste is belangrijk omdat veel bewoners van de berggebieden zelf geen land bezaten. Zij waren in dat geval afhankelijk van *sharecropping* of andere informele economische activiteiten. Dit alles geeft aan dat de inkomensgenererende activiteiten van de huishoudens, vaak noodzakelijkerwijs, veranderd zijn. Dit geldt zowel voor de mensen die verhuisd zijn, als voor de mensen die achter zijn gebleven (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006).

De LHDA had beloofd zich volledig in te zetten voor de ondersteuning in de nieuwe leefwijzen. Het Rural Development Plan (RDP) was hiervoor aangepast. Zoals gezegd, kwam dit plan nauwelijks op gang in fase 1A. In fase 1B werd een nieuwe poging gedaan. De aanpassingen hadden gering succes. De vertragingen bleven en de trainingen waren zeer gebrekkig. Daarnaast waren de trainingscentra buiten de woongebieden geplaatst. Horta zegt in het rapport van Lenka Thamae en Pottinger (2006, p.31) over het RDP: *"It was poorly conceived, under-funded, badly implemented and, ultimately, ineffectual in addressing the needs of local people (who were not consulted for Katse, and only minimally so for Mohale)."* Ze geeft tevens aan dat zelfs de World Bank het RDP bekritiseerde. Het had volgens de bank een laag bereik en minimaal succes. In het onderzoek naar de verplaatste huishoudens van de Mohale dam, heeft slechts 27% een training vanuit het RDP gehad. Van deze 27% vond de overgrote meerderheid (78%) de trainingen ondermaats. Het grootste bezwaar was dat deze trainingen te kort waren (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006).

Een laatste probleem betreft de economische inslag van de autoriteiten. De LHDA heeft zich alleen gericht op de sociaal-economische verliezen van de verplaatsten. Dit geldt zowel voor fase 1A als 1B. Zoals Scudder (2005, p.11) zegt: *"Ignored are a wide range of socio-cultural effects associated with forced removal from a preferred homeland, the psychological stress affecting the elderly and women in particular, and increased rates of illness and death that have been reported in resettlement area's where, more often than not, population densities increase, and water supplies and food are apt to be inadequate."*

Hieronder is een overzicht gegeven van de analyse over het kwalitatieve aspect van de resettlements.

Tabel 8: Analyse kwalitatief: Resettlements

Fase 1A		Fase 1B	
Positief	Negatief	Positief	Negatief
<ul style="list-style-type: none"> - Het doel hebben de levensstandaard van de getroffen te waarborgen - Zeer hoog budget 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek EIA - Onzekerheid grootte projectgebied - Gebrekkige inspraakmogelijkheden - Vertraging resettlementprogramma - Gebrekkige uitvoering compensatieregelingen - Gebrekkige betrokkenheid bewoners - Gebrekkig RDP: slecht ontwerp, nauwelijks uitgevoerd. - Focus teveel op economische veranderingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Het doel hebben de levensstandaard van de getroffen te waarborgen - Hoog budget - Uitvoering EIA - Vernieuwd participatie strategie - Decentralisering autoriteiten - Integrale benaderingswijze - Community based benadering 	<ul style="list-style-type: none"> - Onderschatting aantal resettlements - Vertraging resettlementprogramma - Gebrekkige uitvoering compensatieregelingen - Ongelijk karakter 3-stadium principe - Gevolgen gastgemeenschappen niet in acht nemen - Gebrekkige uitvoering RDP

Alle problemen die hier genoemd worden komen voornamelijk uit bronnen van critici en gedupeerden. De rapporten van de autoriteiten geven een duidelijk positiever beeld van het resettlementprogramma en de compensatieregelingen. De LHDA geeft in verschillende publicaties de gebrekkige aanpak van de sociale kwesties in fase 1A toe. Voor fase 1B nemen de autoriteiten kennis van de kritiek en verwerpen deze gedeeltelijk. In de laatste fase van de analyse hebben de autoriteiten een open houding ten opzichte van de kritiek. In een rapport over de economische impact van fase 1B zegt de LHDA: *“The LHWP like any other big project affecting many people has not been without complaints levelled at its compensation policies. Response to affected people's plight has not been free of controversy. Project authorities are blamed for not dealing with environment and resettlement issues in a timely and effective manner. The accusations are from the affected people at the project area and international environmental activists as well. The main source of discord stems from the fact that LHDA is not seen to be paying specific and adequate attention to disclosure and consultation”* (LHDA, 2005, p.92).

8.1.3 De sociaal-economische gevolgen

De gevolgen van de verhuizingen waren in de twee fasen verschillend. In fase 1A zorgde de verhuizingen voornamelijk voor een verhoogde bevolkingsdruk in het Katse gebied. Er moesten meer mensen leven in een gebied dat sterk afhankelijk is van de landbouw. Een belangrijke bijkomstigheid was het verlies van veel landbouwgrond (zie ook paragraaf 8.2). De gevolgen waren onder andere een verhoogde voedselonzeekerheid en overbegrazing. De verhoogde bevolkingsdruk is gedeeltelijk te wijten aan de keuze van de autoriteiten om alle verhuizingen binnen hetzelfde gebied plaats te laten vinden. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat deze keuze gemaakt was op aandringen van de lokale Chiefs.

De zeer gebrekkige compensatieregelingen verergerde de situatie voor de gemeenschappen. Bovendien zorgde de vertraging van het resettlementprogramma ervoor dat meerdere huishoudens voor langere tijd geen vaste woningen hadden. Al deze aspecten hadden een impact op de levensstandaard van de getroffen gemeenschappen. Uit een onderzoek van de Highlands Church Action Group blijkt dat 75% van de getroffen

huishoudens³³ zegt dat hun levensstandaard door de komst van de Katse dam verslechterd is (Meissner, 2005).

De Mohale dam zorgde voor de overstroming van een groot deel van het woongebied in de Mohale valleien. Het gevolg was dat de meeste huishoudens buiten de eigen omgeving moesten gaan wonen. Hierdoor herhaalde het probleem van de bevolkingsdruk van fase 1A zich niet. Overige problemen hebben de autoriteiten getracht te voorkomen door het verbeteren van het resettlementprogramma. Een belangrijk onderdeel daarvan was dat hele gemeenschappen verplaatst werden in plaats van individuele huishoudens. Hierdoor bleven vele sociale en economische relaties in tact. Echter hebben de autoriteiten de gevolgen van de relocations op andere aspecten drastisch onderschat. Door deze onderschatting werden de negatieve gevolgen van het programma voor de bewoners groter. Zo heeft het onderzoek van de Ombudsman (2003) aangetoond dat de compensatieregelingen inadequaat waren. Tevens schoten de gecombineerde trainingsprogramma's tekort. De verhuisde gemeenschappen waren juist zeer afhankelijk van deze trainingsprogramma's. Hun leefwijzen waren immers drastisch veranderd. Het gevolg was dat het aantal huishoudens zonder inkomensbron sterk steeg. Voor de relocations had slechts 4% van de huishoudens geen inkomen. Na de relocations was dit percentage 40,1% (Lenka Thamea en Pottinger eds., 2006). Dit illustreert de tekortkoming van de autoriteiten om de levensstandaard van de verhuisde huishoudens tijdens fase 1B te waarborgen.

8.1.4 Governance, relocations en de sociaal-economische gevolgen

Het aantal gedwongen verhuizingen is herhaaldelijk onderschat. In fase 1A was de voornaamste oorzaak het gebrek aan een EIA. In fase 1B was de onderschatting een gevolg van niet voorziene veranderingen binnen gemeenschappen en het alsnog verhuizen van de huishoudens in stadium 3. Uiteindelijk zijn ruim 2,5 keer zoveel mensen verhuisd, dan vooraf was ingeschat. (3500 in plaats van 1300).

De volgende vraag moet in deze subparagraaf beantwoord worden: is het overschot van het aantal verhuizingen een gevolg van een gebrekkige governance toepassing? Het antwoord is niet eenduidig. Er is slechts voor een zeer gering deel van de extra relocations sprake van vermijdbare veranderingen. Het betreft hier de 22 huishoudens die twee keer verplaatst moesten worden, vanwege spanningen met de gastgemeenschappen. Deze spanningen waren voornamelijk ontstaan doordat de gastgemeenschappen gebrekkig geïnformeerd waren. Daarnaast speelden de onuitgevoerde compensatieregelingen een rol bij deze spanningen. Door een betere governance toepassing hadden deze verhuizingen voorkomen kunnen worden.

Naast deze gevallen, is geen informatie gevonden waaruit blijkt dat een gebrekkige governance toepassing tot meer verhuizingen heeft geleid. Het merendeel van de extra gedwongen verhuizingen hebben plaats gevonden als een gevolg van de ruimtelijke uitwerkingen van het LHWP. Deze verhuizingen vallen onder de onvoorziene en onvermijdbare veranderingen.

De governance toepassing heeft een eenduidige invloed op het kwalitatieve aspect van de relocations. Vanwege een zwakke governance toepassing (weinig inspraakmogelijkheden, zwakke institutionele opbouw, slechte planning en slechte uitvoering van de programma's), zijn de relocations zeer gebrekkig verlopen. Hierdoor zijn de sociaal-economische gevolgen

³³ Hieronder vallen ook de huishoudens die niet verplaatst zijn, maar wel verliezen hebben geleden.

groter dan noodzakelijk. Vanwege de verandering in leefwijzen waren de gemeenschappen sterk afhankelijk van de compensaties en ontwikkelingsplannen. Doordat deze compensaties en plannen gebrekkig waren opgesteld, uitbleven, of slechts in geringe mate werden uitgevoerd, is de levensstandaard van de meeste verplaatste huishoudens gedaald. Voor fase 1A is het bewijs het onderzoek van de HCAG (Archer, 1996). Voor fase 1B heeft het onderzoek van de Ombudsman aangetoond dat het beleid van de autoriteiten om de levensstandaard van de bevolking op peil te houden, tekort is geschoten. Daarnaast geeft het survey onderzoek in het rapport van Lenka Thamae en Pottinger (2006) aan dat de levensstandaard van de verplaatste huishoudens achteruit is gegaan. Deze gegevens staan lijnrecht tegenover de inhoud van het verdrag. Met betrekking tot het verplaatsen van mensen staat in het verdrag immers: *“The authority shall ensure that as far as reasonably possible, the standard of living and the income of persons displaced by the construction of an approved scheme shall not be reduced from the standard of living and the income existing prior to the displacements of such persons.”* (Schmitz, 1992, p.18).

8.2 Landverlies

Deze paragraaf gaat in op het aspect landverlies. Het bezit van land is voor de berggemeenschappen niet alleen de belangrijkste bron van inkomsten. Landbezit is tevens een kwestie van identiteit. Het gaat gepaard met de persoonlijke affectie die mensen hebben met hun land. Daarnaast heeft land in de berggemeenschappen een belangrijke historische waarde. Het is vaak verkregen van voorouders of gemeenschapsleden. In deze analyse wordt alleen gekeken naar de sociaal-economische waarde van landbezit.

Bij de beantwoording van de *wat*-vraag, is allereerst belangrijk hoeveel land verloren is gegaan. Ten tweede wordt gekeken naar de kwaliteit van het land. Het maakt voor de sociaal-economische gevolgen uit of onvruchtbaar of zeer vruchtbaar land verloren is gegaan. Dit komt aan bod in het eerste gedeelte van deze paragraaf. Hierbij is enige overlapping met de vorige paragraaf onvermijdelijk. De mensen die verhuisd zijn, hebben immers het merendeel van hun land verloren.

In het tweede gedeelte van de paragraaf wordt de *hoe*-vraag beantwoord. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de mensen hun land zijn verloren. De compensatieregelingen spelen in dit gedeelte een belangrijke rol. De sociaal-economische gevolgen van het landverlies wordt in de derde subparagraaf besproken. De rol van governance bij deze veranderingen in het landgebruik komt in de laatste subparagraaf aan bod.

8.2.1 Wat is er veranderd?

Om het landverlies goed te analyseren is het nodig de context kort te herhalen. Zoals in hoofdstuk 3 vermeld is, is Lesotho zeer bergachtig. Vanwege dit feit en de vaak massieve ondergrond is slechts een klein deel van het totale landoppervlak (11%) geschikt voor landbouw. In totaal is dat ongeveer 390.000 ha. De hoge afhankelijkheid en de weinig beschikbare grond zorgen voor een hoge bevolkingsdruk op de voedselvoorziening.

De haalbaarheidsstudies in de jaren '80 geven aan dat de autoriteiten rekening hielden met het verlies van 4000 ha landbouwgrond en 18.700 ha graasland in fase 1 (Meissner, 2005). Tijdens fase 1A is in het Katse gebied ongeveer 1900 ha landbouwgrond verloren. Deze grond was zeer vruchtbaar vanwege het slib van de rivier (LHDA, 1997). Ongeveer 10% van de

huishoudens in het gebied is al hun grond kwijt geraakt. Eenderde van de bewoners is een gedeelte van het landbezit verloren (Hoover, 2001).

Naast het landbezit per huishouden, bestaat het gemeenschappelijk bezit. Hiertoe behoren de meeste graaslanden. In het Katse gebied is ongeveer 3200 ha graasland verloren gegaan. Dit trof 90% van alle bewoners van het gebied. Het verlies van graasland veroorzaakte in het Katse gebied overbegrazing. De impact was extra groot omdat het verloren land laaggelegen was. Daardoor zorgde het voor de enige goede bescherming van het vee in de winter. Door de bouw van de Muela dam en bijbehorende infrastructuur, is nog eens 1200 ha graasland verdwenen in het Muela gebied (Scudder, 2005).

Het verlies van grond tijdens fase 1B, werd geschat door de EIA. Deze EIA wees uit dat fase 1B een verlies van 1023 ha aan landbouwgrond en 1491 ha aan graasland met zich mee zou brengen. (LHDA, 1997). De LHDA geeft in 2003 aan dat tijdens fase 1B uiteindelijk 3400 ha bebouwbaar land en 4500 ha graasland verloren is gegaan (LHDA, 2003). Het verlies aan grond is in deze fase dus onderschat.

In het geval van het Mohale gebied werd de ondergelopen landbouwgrond bestempeld als de meest vruchtbare in de regio. Horta (1995) geeft aan dat het verlies van deze landbouwgrond gevolgen heeft voor de nationale voedselvoorziening. Tricarico (2000) zegt hierover: “*The Mohale valley...contains Lesotho’s most fertile land and is the only region in the country which produces a surplus.*” In totaal zijn tussen de 700 en 1000 huishoudens getroffen door het verlies aan land. Van dit aantal zijn 325 huishoudens gedwongen verhuisd. Volgens de LHDA heeft het landverlies minder huishoudens getroffen. Zij zeggen dat naast de verplaatste huishoudens, slechts 155 huishoudens gedupeerd zijn door het verlies van land (LHDA, 2004). Een verklaring voor het verschil in cijfers, is het feit dat de autoriteiten de indirecte bezitters van land (*sharecroppers*) niet als gedupeerd definieerden.

Hieronder is een overzicht gegeven van de analyse over het kwantitatieve aspect van het landverlies.

Tabel 9: Analyse kwantitatief: Landverlies

	Fase 1A		Fase 1B		Fase 1: Totaal	
	Verwacht	Werkelijk	Verwacht (EIA, 1997)	Werkelijk	Verwacht (Haalbaarheidsstudie 1983-1986)	Werkelijk
Landverlies (ha)	-	Landbouw: 1900 Graasland: 4400	Landbouw: 1023 Graasland: 1491	Landbouw: 3400 Graasland: 4500	Landbouw: 4000 Graasland: 18700	Landbouw: 5300 Graasland: 8900

Volgens de *watchers* van het LHWP heeft het verlies van land tijdens fase 1 ongeveer 27.000 mensen direct gedupeerd. Het aantal van 27.000 gedupeerden is in de internationale context niet groot. In Turkije bijvoorbeeld, is het aantal mensen dat landverliezen lijden vanwege de Ilusi dam, geschat op 78.000.³⁴ In Mozambique zijn 81.000 mensen hun land verloren door de bouw van de Cohara Bassa dam (Scudder, 2005). De Sardor Sarovar dam in India heeft meer dan 91.000 ha landbouwgrond onder laten lopen. Dit heeft meer dan 200.000 mensen gedupeerd.³⁵

Hoewel het aantal gedupeerden in Lesotho internationaal gezien niet groot lijkt, betekent het voor Lesotho dat ongeveer 1,5% van de totale bevolking direct verliezen heeft

³⁴ http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=556&yy=2000

³⁵ <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=6272>

geleden door het project. Daarbij is de impact van het project stroomafwaarts nog niet meegenomen. Er wordt geschat dat 150.000 mensen uit Lesotho gedupeerd zijn door de verminderde watertoevoer van de Oranje rivier (Klasen, 2002). Dat is 7,5% van de totale bevolking. Het verlies van totale landbouwgrond is ongeveer 1,6% in het land. De impact hiervan is hoog omdat slechts 11% van de totale oppervlakte van Lesotho bestaat uit landbouwgrond (Scudder, 2005).

Nu het kwantitatieve aspect van de analyse is uitgevoerd, wordt hieronder uiteengezet hoe deze veranderingen in het landgebruik zijn doorgevoerd.

8.2.2 Hoe is het veranderd?

Vanwege het grote belang van land voor de getroffen bevolking (zie paragraaf 3.4), is het verlies moeilijk te compenseren. Strikt genomen gaat het immers niet alleen om een economisch verlies. Hieronder wordt besproken hoe het beleid omtrent landverliezen is doorgevoerd en welke compensatieregelingen getroffen zijn. De inspraakmogelijkheden worden niet meer expliciet belicht in deze analyse. Dit aspect is, naar mijn mening, al voldoende aan bod gekomen in hoofdstuk 6 en paragraaf 8.1. Daarbij is duidelijk gemaakt dat de inspraakmogelijkheden in fase 1A zeer gebrekkig zijn geweest en in fase 1B licht verbeterd zijn.

Fase 1A

Tijdens fase 1A werd algemeen aanvaard dat er onvoldoende land was om een ‘land-voor-land’ compensatieprogramma op te stellen. Volgens de Noorse organisatie FIVAS was het gebrek aan land de voornaamste oorzaak voor de inadequate compensatieregelingen van het LHDA (FIVAS, 1999).

Omdat een ‘land-voor-land’ beleid niet mogelijk was, had de LHDA een materieel compensatieprogramma opgezet. In dit programma werd een onderscheid gemaakt tussen compensatie in geld en compensatie in goederen. De huishoudens die een groot deel van hun land zijn verloren, kregen gedurende 15 jaar 1000kg graan per ha. Later werd ook maïs geleverd. Voor diegene die minder dan 1000m² aan landbouwgrond zijn verloren, was een geldregeling getroffen. De gemeenschappen die al hun graasland verloren, werd jaarlijks 560 kg voer per verloren hectare beloofd. Deze regeling duurde vijf jaar. Voor de gemeenschappen die slechts gedeeltelijk hun graasland verloren zijn, werd een geldregeling getroffen (Schmit, 2000).

De autoriteiten hadden moeite om aan de compensatiedoelstellingen te voldoen. Bij verschillende NGO's kwamen veel klachten binnen over vertraagde compensaties en niet nagekomen afspraken. Tevens vonden vele bewoners de jaarlijkse compensatie onvoldoende. Het was te weinig en het geleverde graan was van slechte kwaliteit. Bovendien werden veel compensaties slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Een van de redenen hiervoor was het gebrek aan permanente LHDA-leden in het getroffen gebied (Transformation Resource Centre, 2004). De gebrekkige compensaties werden al in een vroeg stadium aangehaald door het POE. Herhaaldelijk werd het compensatieprogramma voor landverlies als “*poor*” bestempeld (Scudder, 2005).

Het compensatieprogramma bracht meerdere gebreken met zich mee. Eén daarvan was het niet rekening houden met indirect bezit. Onder de bewoners bestond hiervoor veel ongenoegen. Scudder (2005, p.19) zegt over de compensatieregelingen in 1995 het volgende:

“Monitoring project impacts on affected people continues to be inadequate – an especially serious deficiency for the 441 households with no fields who may have been dependent, as sharecroppers, on fields that were inundated.”

Een tweede gebrek van het compensatieprogramma was de levering van graan. De regeling was namelijk tijdelijk (15 jaar). Terwijl het landbezit permanent was. Tevens zou het land beschikbaar zijn voor toekomstige generaties. Een vergoeding voor 15 jaar was voor de gedupeerden niet toereikend. De autoriteiten zeiden toentertijd dat de compensaties niet ophielden na 15 jaar. Vertegenwoordigers van de JPTC gaven aan, dat de noodzakelijke ondersteuning aangeboden bleef worden. De hoop bestond echter dat het merendeel van de gedupeerden na 15 jaar een eigen inkomensbron hadden gevonden (Archer, 1996). Het Rural Development Plan moest hier aan bijdragen. Zoals gezegd, was dit plan in fase 1A een mislukking. Volgens Hoover (2001) was de levering van graan ook lang niet genoeg om de voedingswaarde van het traditionele voedsel te waarborgen. Hij zegt dat voorheen de gemeenschappen een verscheidenheid aan gewassen verbouwden. De autoriteiten kwamen aan deze kritiek tegemoet. Later werd naast graan, ook maïs en bonen geleverd.

Een derde gebrek was de hoeveelheid compensatie. Vele compensatieregelingen waren volgens de bewoners onvoldoende. Een oorzaak was dat het verlies van land in veel gevallen werd gemeten bij afwezigheid van de bewoners. Hierdoor voelden de gedupeerden zich benadeeld. Zij kregen vaak minder compensatie dan zij dachten recht op te hebben (Transformation Resource Centre 2004). Een ander aspect bij dit probleem was het gebrek aan compensatieregelingen voor marihuana. Marihuana was de belangrijkste cash crop voor veel berggemeenschappen. In veel gemeenschappen zorgde de verkoop van marihuana voor 60% van de landbouwopbrengsten. Dit verlies werd in het eerste compensatieprogramma niet meegenomen (Hoover, 2001).

Een vierde probleem hield in dat het resettlementprogramma prioriteit heeft gekregen boven de compensatie van landverlies. Daardoor zijn de compensatieregelingen voor de mensen die ‘slechts’ land verloren waren, onderbelicht gebleven. Scudder zegt in het kritische rapport van Lenka Thamae en Pottinger (2006, p.39) dat in meerdere gevallen *“other affected people”*³⁶ buitengesloten werden van het compensatieprogramma.

Een meeromvattend probleem van het compensatieprogramma was de gebrekkige doelstelling. De autoriteiten streefden naar een compensatie van de verliezen om aan de doelstelling van het verdrag te voldoen. Immers in het verdrag stond dat de levensstandaard van de getroffen gemeenschappen niet achteruit mocht gaan. De World Bank en het POE streefden naar een verbetering van de leefsituatie van de bewoners. Bij deze doelstelling werd eerder gekeken naar integrale ontwikkelingsactiviteiten voor de getroffen bevolking. Omdat het RDP mislukte, bleven de ontwikkelingsactiviteiten lange tijd uit.

Het POE waarschuwde al in 1989 dat de compensatieregelingen zonder een adequaat ontwikkelingsprogramma zouden leiden tot een daling van de levensstandaard van de bewoners. In de jaren '90 en '91 werd dit gevaar in de rapporten van het panel nog explicieter aangegeven. In het rapport van 1995 stond het volgende: *“Once again the Panel must reiterate its view that even with implementation of the Phase 1A Rural Development Plan, it will not be easy to meet the requirements of the LHWP Treaty...Each potential development option that is ignored, and especially options that deal with arable land, significantly increases chances to failure.”* In 1995 lag het RDP al drie jaar achter op schema (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006, p.54).

³⁶ Met *“other affected people”* worden de mensen bedoeld die niet verhuisd, maar wel gedupeerd zijn.

Hoewel de compensatieregelingen voor het landverlies tijdens fase 1A inadequaat zijn gebleken, is een positief aspect van het beleid dat de landverliezen uitgebreid zijn meegenomen in het compensatieprogramma. De slechte uitwerkingen van de regelingen zijn daarentegen, slechts gedeeltelijk af te schuiven op de onmogelijkheid tot een land-voor-land beleid. Immers de ontevredenheid onder de gedupeerden was voornamelijk gericht op de gebroken beloftes en het niet leveren van compensaties. Tevens was het onvoldoende aanbieden van ontwikkelingsactiviteiten een groot probleem voor de bewoners.

Fase 1B

De autoriteiten waren zich bewust van de gebreken van de compensatieregelingen in fase 1A. Daarnaast werden zij geconfronteerd met een zwaardere opgave. De mensen in de Mohale gemeenschappen hadden immers les getrokken uit de ervaringen van de Katse gemeenschappen. Zij waren beter voorbereid en minder snel te overreden. Dit nodigde uit om het bestaande programma te herzien. De herziening van het programma ging gepaard met bredere hervormingen binnen de LHDA. Zo werd onder andere de ESSG opgericht en vaste *Operation Field Teams* in stelling gebracht.

De hervormingen van het compensatieprogramma zijn gestart in 1997. Hieronder worden de veranderingen in de beleidsvoering uiteengezet.

Een eerste verandering was de herziening van de lange termijn compensatieregeling. Voorheen was er een graancompensatie gedurende 15 jaar, voor de mensen die al hun land verloren waren. Na de herziening was besloten een geldregeling te treffen gedurende 50 jaar (LHDA, 2003). Hoewel het POE blij was met de verbetering in tijd, zagen zij weinig heil in de vernieuwde regeling. Een geldbedrag was volgens hen niet genoeg om de levensstandaard van de bewoners te waarborgen. Daarnaast sprak het panel haar zorg uit over de haalbaarheid van deze regeling. Een verhoging van het compensatiebudget was hiervoor noodzakelijk. (Scudder, 2005).

Critici noemden de keuzemogelijkheid binnen de compensatieregelingen een verbetering. De bewoners konden kiezen hoe zij het geld wilden ontvangen. Zo bestond de optie om een eenmalige vergoeding aan te vragen voor het opstarten van een economische activiteit. Hierbij was een goed opgesteld businessplan vereist (Hoover, 2001).

Een tweede belangrijke verandering is de verbeterde aandacht voor gemeenschappelijke verliezen. Een voorbeeld hiervan is het *communal compensation fund*. Dit fonds was de vervanging voor de vijf jaar durende compensatie in de vorm van voer (LHDA, 2003). Gemeenschappelijk bezit werd op een gemeenschappelijke wijze gecompenseerd. Dit gold voor de verloren graaslanden maar ook voor het bezit van natuurlijke bronnen. Dit aspect wordt in de volgende paragraaf behandeld. Naast de compensatieregelingen hadden de gemeenschappen recht op een eenmalig bedrag van \$1800,- indien zij een onderbouwd ontwikkelingsplan hadden ingediend. Hoover (2001) geeft aan dat tot 2001 geen enkele gemeenschap dit bedrag heeft ontvangen. Ook niet diegene die een ontwikkelingsplan hebben ingediend.

Een groot probleem omtrent de gemeenschappelijke compensatie, was de vertraging van het uitbetalingfonds. Het duurde tot eind 2001 voordat de eerste bedragen werden uitbetaald. Terwijl het ontwikkeld was in 1997 (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). Hoover (2001) geeft tevens aan dat de gemeenschappelijk compensaties gebrekkig zijn gebleven. Het zenden van voer werd stopgezet, terwijl de compensatie in geld steeds weer werd uitgesteld. Het gevolg was dat de bewoners nauwelijks inkomsten hadden en geen voer

voor het vee. Deze gebrekkige combinatie leidde uiteindelijk tot een protestbrief naar de autoriteiten.

Een derde verandering was de erkenning van de marihuana-inkomsten. Hoewel volgens Hoover (2001) de compensatie de opbrengsten niet dekte, was de erkenning van de inkomsten een vergaande stap voor de autoriteiten. De verkoop en het gebruik van marihuana is namelijk verboden in Lesotho.

Een laatste verandering in de compensatieregelingen is het meenemen van het verlies van tuinen. Tuinen werden vaak gebruikt om kleine hoeveelheden groenten te verbouwen. In het begin van fase 1A was hier nog geen compensatieregeling voor. Later werd in deze fase slechts \$1,- per m² uitbetaald. In fase 1B kreeg men een hogere monetaire vergoeding, namelijk \$10,- per m² (Hoover, 2001). Deze ruimere compensatie werd later in fase 1B weer afgeschaft.

Ondanks alle verbeteringen op papier zijn de voornaamste gebreken van fase 1A gebleven. De compensatieregelingen waren vaak vertraagd, of werden slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Tevens geldt ook voor deze veranderingen in het landgebruik, dat de benodigde ontwikkelingsactiviteiten uitbleven. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de analyse over het kwalitatieve aspect van de veranderingen in het landgebruik.

Tabel 10: Analyse kwalitatief: Landverlies

Fase 1A		Fase 1B	
Positief	Negatief	Positief	Negatief
- Opstellen compensatieprogramma -Opstellen RDP - Meenemen van gemeenschappelijke verliezen	- Inadequate ontwerp compensatieregeling: regelingen slechts tijdelijk/ niet in acht nemen indirect landbezit/hoeveelheid compensatie te weinig - Uitvoering compensatieregelingen gebrekkig: vertraagd en slechts gedeeltelijk uitbetaald -Landverlies slechts als secundaire impact beschouwd -Mislukking RDP	- Verbeterd ontwerp compensatieprogramma: Lange termijn compensatie/Meenemen gemeenschappelijke verliezen (Community compensation fund)/Erkennen inkomen marijuhana/Tuinbezit meegenomen - RDP herzien	- Uitvoering compensatieregelingen ondermaats -Gebrekkig toepassing RDP - Vertraging community compensation fund - Inconsistent beleid (compensatie tuinen later weer ingetrokken)

De sociaal-economische gevolgen van fase 1A en fase 1B vergelijkbaar. Dit wordt in de volgende subparagraaf weergegeven.

8.2.3 De sociaal-economische gevolgen

Het verlies van land is voor de betrokkenen zeer ingrijpend geweest. Met name doordat het gebrek aan land in de gebieden een land-voor-land beleid niet mogelijk maakte. In het Katste gebied was tweederde van de bevolking afhankelijk van de lokale voedselopbrengsten (Hoover, 2001). Vanwege het verlies van landbouwgrond en de reeds verhoogde bevolkingsdruk waren deze opbrengsten drastisch verminderd. Het verlies van vruchtbaar land en de magere compensaties waren volgens HCAG de voornaamste redenen waarom 75%

van de huishoudens in levensstandaard achteruit is gegaan (Meissner, 2005). Scudder geeft aan dat binnen de Katse dam onnodig “honger” is geleden, vanwege de gebrekkige en verlate compensatieregelingen (Lenka Thamea en Pottinger eds., 2006).

De landbouwverliezen voor de Mohale gemeenschappen waren extra groot. De reden hiervoor was de hoge kwaliteit van het verloren land. De huishoudens die in het gebied bleven, hadden echter weinig grond verloren. Het merendeel van de huishoudens die meer dan de helft van hun land hadden verloren, zijn immers verhuisd naar andere gebieden. Het grote gevolg voor de achterblijvers was daarom niet het directe verlies van land, maar de verstoring van de sociaal-economische netwerken. De *sharecroppers* waren hier vooral de dupe van. Zij bezaten geen land, maar waren afhankelijk van landbezitters. Aangezien de autoriteiten de *sharecroppers* niet als gedupeerden definieerden, zijn zij zwaar getroffen door de komst van de dam. Daar tegenover staan de *sharecroppers* die vanwege de *community based approach* meeverhuisd zijn met de landbezitters. Volgens Hoover (2001) gaat het hierbij om niet meer dan 10% van het totale aantal *sharecroppers* in het gebied.

Hoewel officiële cijfers ontbreken, geeft Scudder aan dat de levensstandaard, “naar alle waarschijnlijkheid”, in het Mohale gebied is gedaald. Wederom verwijst hij naar de gebrekkige uitvoering van de compensatieregelingen en de tekortkomingen van het *rural development plan* (Scudder, 2005, p.22).

8.2.3 Governance, het landverlies en de sociaal-economische gevolgen

In totaal is ongeveer 5300 ha landbouwgrond en 8900 ha graasland verloren gegaan aan het project. Vooraf werd rekening gehouden met een verlies van 4000 ha landbouwgrond en 18.700 ha graasland. Het verlies van landbouwgrond is onderschat. Echter, in het algemeen kan niet gesproken worden over een onderschatting van het landverlies. Daarnaast zijn geen verdere bewijzen gevonden voor de veronderstelling dat een slechte governance toepassing tot meer landverlies leidt. Hoewel de sociale en ecologische componenten in het begin slechts in geringe mate zijn meegenomen, is niet te achterhalen of er daadwerkelijk landverliezen zijn opgetreden vanwege een gebrekkige governance toepassing. Daarvoor is er een gebrek aan specifieke informatie. De bronnen geven wel aan *wat* er veranderd is, maar niet *waardoor* deze veranderingen zijn opgetreden.

Er zijn wel duidelijke aanwijzingen gevonden dat de governance toepassing invloed heeft op de gevolgen van de landverliezen. Het bewijs ligt, net als bij de resettlements, voornamelijk bij de gebrekkige uitvoering van de compensatieregelingen en het ontwikkelingsprogramma. In fase 1A was zowel het ontwerp van de compensatieregelingen als de implementatie daarvan gebrekkig. De autoriteiten hebben aangegeven dat zij geleerd hebben van deze gebreken. Om deze reden hebben zij veel veranderingen doorgevoerd in de organisatiestructuur, inspraakmogelijkheden en compensatieregelingen. Dit heeft voor fase 1B, in de internationale context van grootschalige dammenprojecten, een bovengemiddeld sociaal beleidsontwerp met zich meegebracht (Ohta en Gebre, 2006). In dit ontwerp is rekening gehouden met gemeenschappelijke verliezen en zijn de compensatieregelingen in detail uitgewerkt. Echter heeft dit verbeterde beleidsontwerp nauwelijks geleid tot positieve uitwerkingen in de praktijk. De oorzaak hiervan ligt in de gebrekkige implementatie van het beleid. Vanwege de gebrekkige uitvoering van de compensatieregelingen en het falen van het ontwikkelingsprogramma, ervaart het merendeel van de bewoners een daling in de levensstandaard. Dit levert de volgende situatie op. Aan de ene kant hebben de autoriteiten hoge verwachtingen geschapen. Zij gaven immers aan geleerd te hebben van de gebreken in

het verleden. Deze hoge verwachtingen gingen gepaard met weinig resultaat in de praktijk. Dit leverde niet alleen een verslechterde sociaal-economische situatie op voor de bewoners. Het zorgde tevens voor een groeiende ontevredenheid onder de bewoners. De groeiende ontevredenheid leidde in 2003 tot het aanstellen van de Nationale Ombudsman voor een grootschalig onderzoek. De Ombudsman deed verschillende aanbevelingen. De LHDA heeft toegezegd deze aanbevelingen op te volgen (LHDA, 2003). De toekomst zal uitwijzen of deze verbeteringen daadwerkelijk tot verbeterde uitwerkingen zullen leiden. Zoals Archer in 1996 al zei is het niet het ontwerpen van beleid dat de LHDA opbreekt, maar de implementatie daarvan.

8.3 Verlies van natuurlijke bronnen

Het verlies van natuurlijke bronnen heeft te maken met het verlies in de directe omgeving van de bewoners. Men moet hierbij denken aan het verdwijnen van bossen en andere begroeiing. Maar ook aan het wegvallen van bijvoorbeeld rivierklei. Het belang van de natuurlijke bronnen is zeer groot voor de gemeenschappen. Hout is bijvoorbeeld samen met koeienmest de belangrijkste energiebron in de berggebieden. Daarnaast zijn verschillende planten van grote waarde, omdat zij voor traditionele medicatie zorgen. Ook zorgen sommige gewassen voor de benodigde dakbedekking. Andere gewassen zijn weer een toegevoegde waarde voor de voeding van de bewoners. Rivierklei wordt gebruikt voor het maken van bakstenen en andere bouwproducten. Het is belangrijk deze verliezen mee te nemen in de analyse omdat het een directe impact heeft op het dagelijks leven van de bewoners binnen het projectgebied. Wegens de specifieke informatie is de onderstaande uiteenzetting voornamelijk gebaseerd op een tweetal bronnen: Hoover (2001) en Lenka Thamae en Pottinger eds. (2006). Beide kritische bronnen richten zich uitgebreid op de impact van het LHWP op de leefwijzen van de huishoudens.

8.3.1 Wat is er veranderd?

Er is geen informatie gevonden over de verwachte verliezen van natuurlijke bronnen voor fase 1A. De EIA van fase 1B gaat in geringe mate in op de verliezen van natuurlijke bronnen. Zo benoemt het rapport het verlies van bomen. Het geeft aan dat 1020 wilgen onderlopen vanwege het project. Eén wilg is goed voor 610 kg brandhout. Tevens geeft het rapport aan dat 20 populieren en 72 perzikenbomen onder zullen lopen. Het is belangrijk te vermelden dat dit verliezen zijn die veroorzaakt worden door overstroming. De autoriteiten geven aan dat een onbekend aantal bomen onbereikbaar wordt, zonder dat zij overstromen. Daarnaast zou volgens de EIA een onbekend aantal bomen verdwijnen, vanwege de bouw van neveninfrastructuur. De EIA laat tevens zien dat rekening is gehouden met het verlies van medicijnen. Het blijft echter bij een kwalificatie. Het rapport zegt dat de impact van het verlies van medicijnen *moderate* zal zijn. Verder wordt het verlies van wilde groenten genoemd, maar niet gekwantificeerd. Overige verliezen van natuurlijke bronnen zijn niet opgenomen in de EIA (LHDA, 1997). De gebrekkige gegevens maakt een vergelijking tussen de verwachte en werkelijke veranderingen onmogelijk.

Hoover (2001) geeft in zijn rapport een duidelijk overzicht van de economische verliezen die gepaard gaan met het verlies van natuurlijke bronnen in het Katse gebied. De gegevens zijn oorspronkelijk afkomstig van een survey over de sociaal-economische impact van het project. Deze survey is uitgevoerd in 1999 door Boehm en Hall. Het overzicht is hier weergegeven.

Tabel 11: Verlies van natuurlijke bronnen in het Katse gebied

	Percentage huishoudens actief in verzameling van natuurlijke bron	Jaarlijks Gemiddelde omvang van verzamelde bron	Marktwaarde per eenheid	Jaarlijks verlies aan bron per huishouden
Wilgen (hout)	22,7%	5,5 bomen	\$4,82	\$26,51
Populier (hout)	22,7%	14,6 bomen	\$2,68	\$39,13
Struiken (hout)	47%	190 bundels	\$1,12	\$212,80
Wilde groente	43,1%	148 zakken	\$0,35	\$51,80
Planten voor medicijnen	19,8%	-	-	\$8,02
Dakgras	24,7%	6,5 bundels	\$1,22	\$7,93
Leloli ³⁷	17,0%	4,2 bundels	\$2,02	\$8,48
Rivierklei	9,2%	-	-	\$63,98
Gemiddeld jaarlijks verlies van bronnen per huishouden				\$146,00

Bron: Hoover (2001)

In de tabel is te zien dat met name het verlies van hout, economische gevolgen heeft voor de bewoners. Daarnaast is het verlies van wilde groente aanzienlijk. Gemiddeld heeft een huishouden een jaarlijkse totale schade van \$146,-.

In het rapport van Lenka Thamae en Pottinger eds. (2006) is een soortgelijk survey opgenomen dat betrekking heeft op fase 1B. Het gaat in dit onderzoek om de verliezen van natuurlijke bronnen voor de verplaatste huishoudens. De huishoudens die in het Mohale gebied bleven wonen, zijn dus niet meegenomen. Bovendien gaat het niet om een economische analyse, maar om het in kaart brengen van de hoeveelheid huishoudens die verliezen hebben geleden. De resultaten van dit onderzoek zijn hier weergegeven.

Tabel 12: Toegang tot natuurlijke bronnen bij fase 1B

	Toegang voor resettlement					Toegang na resettlement				
	Ja (abs.)	Nee (abs.)	Geen respons (abs.)	Ja (%)	Nee (%)	Ja (abs.)	Nee (abs.)	Geen respons (abs.)	Ja (%)	Nee (%)
Bomen	170	26	8	79,4	3,7	80	108	26	37,4	17,5
Wilde groente	198	1	15	92,5	7,0	82	112	20	38,3	17,9
Planten voor medicijnen	204	0	10	95,3	0	121	79	14	56,5	26,4
Dakgras	200	7	7	93,5	3,7	86	115	13	40,2	18,8
Gras	205	2	7	95,8	3,3	91	116	7	42,5	19,9

In tabel 12 is te zien dat de verplaatste huishoudens te maken hadden met een drastisch verlies van natuurlijke bronnen. Er is geen overzicht gevonden dat betrekking heeft op de verliezen van natuurlijke bronnen voor de achterblijvers in het Mohale gebied. Wel hebben de gemeenschappelijke compensatieregelingen van fase 1B betrekking op deze huishoudens. Hoe de verliezen van natuurlijke bronnen gecompenseerd zijn, wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

³⁷ Leloli is een grassoort dat gebruikt wordt voor lokale kunst.

8.3.2 Hoe is het veranderd?

Fase 1A

De vergoedingen voor de verliezen van natuurlijke bronnen, hebben tijdens fase 1A geringe aandacht gekregen. Van de hierboven genoemde bronnen zijn alleen de bomen meegenomen in de compensatieregelingen. In fase 1A werd voor het verlies van fruitbomen eenmalig \$22,- per boom betaald. Voor de overige bomen werd \$11,- per boom betaald. Daarnaast werd per verloren boom 5 zaaiplanten gegeven. Het probleem was echter dat deze planten in de meeste gevallen weer stierven, omdat er in het Katse gebied geen geschikte grond beschikbaar was (Hoover, 2001).

De compensaties werden toebedeeld aan individuele huishoudens. Hierdoor ontstond binnen de gemeenschappen onenigheid over het bezit van het gemeenschappelijk goed. Een ander groot probleem voor de Katse gemeenschappen was het gedeeltelijk wegvallen van de energievoorziening. De LHDA zou nieuwe energie in de vorm van gas of elektriciteit leveren. In de meeste gevallen kwamen deze echter niet, of veel te laat (The National Ombudsman, 2003).

Fase 1B

Bij de herziening van de compensatieregelingen, beloofde de LHDA meer aandacht te besteden aan het gemeenschappelijke bezit. In de EIA werd het belang van de natuurlijke bronnen door de autoriteiten expliciet erkend (LHDA, 1997). Het compensatiebedrag voor het verlies van bomen werd verhoogd naar \$34,- per boom. Dit bedrag kwam niet meer ten goede aan individuele huishoudens maar aan het *communal compensation fund*. Dit fonds had een zeer gebrekkige implementatie waardoor de compensaties lang op zich lieten wachten. Wegens het gebrek aan succes werden de zaaiplanten achter wegen gelaten. Het gebrek aan overige bronnen werd gedekt door de monetaire vergoeding voor het verloren gemeenschappelijk land (Hoover, 2001). Dit aspect is reeds besproken in paragraaf 8.2.2.

Scudder (2005, p.33) noemt het in acht nemen van de gemeenschappelijke verliezen “*a major plus*” voor het LHWP. Hij kwalificeert het LHWP op dit aspect als een uitzondering in de internationale context van grootschalige dammenprojecten. Echter is ook hier een verschil te zien tussen het beleidsontwerp en de uitvoering van het beleid. De gemeenschappelijke compensatieregelingen hebben in de praktijk dezelfde problemen gehad als de overige compensaties. Ook hier zijn vertragingen opgetreden en zijn sommige compensaties niet of gedeeltelijk uitbetaald. Volgens Lenka Thamae en Pottinger eds. (2006) heeft 54% van de verplaatste huishoudens uit het Mohale gebied zich beklagd over de gebrekkige vergoeding van gemeenschappelijke bronnen. Het onderzoek van de Ombudsman onderstreept deze bevinding. Uit het onderzoek blijkt dat binnen alle getroffen gemeenschappen ontevredenheid bestond over de gemeenschappelijk compensaties (The National Ombudsman, 2003). Hieronder zijn de positieve en negatieve aspecten weergegeven van de beleidsinitiatieven rondom de verliezen van natuurlijke bronnen.

Tabel 13: Analyse kwalitatief: Verlies natuurlijke bronnen

Fase 1A		Fase 1B	
Positief	Negatief	Positief	Negatief
- Aandacht voor gemeenschappelijk verlies	- Compensatieregelingen in hoeveelheid onvoldoende - Vertraging bij uitbetalen - Sommige compensaties niet uitbetaald - Individuele uitbetalingen voor gemeenschappelijke verliezen	- Meer aandacht voor verlies natuurlijke bronnen - Verhoogde compensatie voor verlies bomen - Community compensation fund	- Uitvoering compensatieregelingen zeer gebrekkig - Vertraging community compensation fund

8.3.3 De sociaal-economische gevolgen

Kwetsbare gemeenschappen zijn meer afhankelijk van natuurlijke bronnen uit de directe omgeving dan rijkere gemeenschappen. Dit geldt zeker voor de gemeenschappen in het Katse en Mohale gebied. Zij waren voor voeding, energievoorziening en huizenbouw gedeeltelijk afhankelijk van de natuurlijke bronnen. (Lenka Thamae en Pottinger eds., 2006). In het Katse gebied kost het verlies van natuurlijke bronnen een gemiddeld huishouden \$146,- (zie tabel 11). Deze natuurlijke bronnen dienden hoofdzakelijk voor eigen gebruik. Dit betekent dat een huishouden zonder compensatieregeling \$146,- kwijt is om aan dezelfde bronnen te komen. In een gebied waar het merendeel van de bewoners moet leven van \$180,- per jaar (= \$15,- per maand) zijn deze extra kosten niet te onderschatten.

Het verlies van natuurlijke bronnen binnen het Mohale gebied zijn niet in kaart gebracht door de geraadpleegde bronnen. Daarentegen zijn de verliezen van natuurlijke bronnen voor de verplaatste gemeenschappen wel belicht. Vanwege het feit dat veel huishoudens richting verstedelijkte gebieden trokken is het verlies van natuurlijk bronnen logisch. Het falen van de ontwikkelingsactiviteiten zorgde er echter voor, dat deze verliezen merkbaar werden voor de huishoudens. Dit gecombineerd met het landverlies en de verstoorde economische relaties, zorgde voor de daling in levensstandaard dat reeds besproken is.

8.3.4 Governance, het verlies van natuurlijke bronnen en de sociaal-economische gevolgen

De verliezen van natuurlijke bronnen voor de kwetsbare berggemeenschappen waren niet gering. Daarom is het meenemen van deze verliezen in de beleidsvoering vereist, wanneer het de waarborging van de levensstandaard van de getroffen gemeenschappen als doelstelling is opgesteld. De LHDA heeft vanaf het begin initiatieven getoond om deze verliezen te compenseren. In het begin waren deze initiatieven gering. Tijdens fase 1A werd alleen het bezit van bomen gecompenseerd. Deze vergoeding werd toebedeeld aan individuele huishoudens. Hoewel het slechts om een geringe compensatie ging, kwalificeerde Hoover (2001, p.25) deze compensatieregeling als “*relatively generous*”. Hij benadrukte daarbij dat het, internationaal gezien, niet vanzelfsprekend is dat gemeenschappelijke verliezen meegenomen werden bij de compensatieregelingen. In fase 1B werden de gemeenschappelijke compensaties bij het beleidsontwerp uitgebreider meegenomen. Een concrete uitwerking hiervan was het *community compensation fund*. De LHDA had de werking van het fonds als volgt geformuleerd “*This type of compensation is not paid to an individual household but to both resettled and host communities. This compensation is for the loss of grazing land, wild vegetables, brushwood fuel, medicinal plants and useful grasses. Payment thereof is meant for development projects for the community as a whole.*”

For operational convenience, co-operatives have been found to be the best way through which this money could be disbursed” (LHDA, 2003, p.29). Vanwege mismanagement kwam het beloftevolle programma nauwelijks op gang. Hierdoor misten veel huishoudens hun materiele compensatie. Hierdoor hadden de verliezen van natuurlijke bronnen alsnog negatieve uitwerkingen.

Op het aspect van het verlies van natuurlijke bronnen is wederom de conclusie dat er geen extra verliezen zijn geleden vanwege een gebrekkige governance toepassing. Echter de negatieve sociaal-economische gevolgen die gepaard gaan met deze verliezen zijn verergerd wegens de gebrekkige governance toepassing. Opnieuw is er een verbetering te zien in het beleidsontwerp van beide fasen. Tegelijkertijd heeft een gebrekkige implementatie de positieve uitwerkingen van dit beleid belemmerd.

Deel 4: De Conclusie



9. De Conclusie

Deze scriptie bevat een analyse over de sociaal-geografische gevolgen van de governance toepassing in het Lesotho Highlands Water Project. Het legt de nadruk op de ongunstige veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen. Deze scriptie borduurt daarbij voort op een mondiaal debat omtrent de constructie van grootschalige dammen. In dit debat is de grote vraag in hoeverre de macro-economische winsten de lokale verliezen rechtvaardigen.

De analyse gaat uit van de veronderstelling dat een betere governance toepassing in het project, leidt tot minder negatieve gevolgen van het project. Hierbij is governance als volgt gedefinieerd:

“Governance is the process and the institutions by which authority is implemented.”
(World Bank, 2002)

Governance is benaderd als een meetbaar begrip. Hierbij is het good governance principe als uitgangspunt genomen. De invulling van dit principe is in de wetenschappelijke literatuur niet eenduidig. In deze scriptie is het principe beschouwd als een vorm van beleidsvoering waarin de misbruik van macht wordt tegengegaan, democratische principes worden gerespecteerd en de sociale en ecologische gevolgen zorgvuldig worden meegenomen.

De relatie tussen de governance toepassing en de betreffende sociaal-geografische gevolgen is onderzocht aan de hand van de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze is het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project toegepast en tot welke veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen heeft de governance toepassing geleid?

De hoofdvraag bestaat strikt genomen uit twee delen, namelijk:

A: Op welke wijze is het governance concept in het Lesotho Highlands Water Project toegepast?

En:

B: Tot welke veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen heeft de governance toepassing geleid?

Deel A van de hoofdvraag is beantwoord met behulp van het gepresenteerde governance-meetmodel (zie hoofdstuk 5). Het model is uitgevoerd aan de hand van één dimensie; voice en accountability. Deze dimensie meet de betrouwbaarheid van de autoriteiten en de inspraakmogelijkheden voor de belanghebbenden. Het heeft tevens betrekking op de transparantie van het beleidsproces. Er is voor vier perioden een dimensiewaarde berekend. Deze waarden vormen samen de dimensie trendline. Deze trendline is een indicatie hoe het governance proces is verlopen.

Deel B is beantwoord door middel van de koppeling tussen het governance concept en een analyse over de veranderingen in het landgebruik. Er zijn daarbij drie veranderingen in het landgebruik meegenomen. Te weten: de resettlements, het landverlies en het verlies van natuurlijke bronnen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen het kwantitatieve en het kwalitatieve aspect van deze veranderingen. Het kwantitatieve aspect betreft de vraag wat er

in het projectgebied veranderd is. Het kwalitatieve aspect gaat in op de vraag hoe deze veranderingen tot stand zijn gebracht. Gezamenlijk bepalen deze aspecten de sociaal-economische gevolgen van de veranderingen in het landgebruik.

Bij de koppeling tussen het governance concept en de analyse over het landgebruik, zouden, idealiter, de resultaten van de governance-analyse meegenomen moeten worden. Aangezien de resultaten van de governance-analyse in deze scriptie indicatief zijn, is er gekozen voor een losstaande governance component. Deze component heeft specifiek betrekking op de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen. Er worden voornamelijk drie beleidsinitiatieven behandeld: het resettlementprogramma, de compensatieregelingen en het rurale ontwikkelingsplan. Bij deze analyse wordt geen vergelijking gemaakt tussen de vier perioden van de governance-analyse. Het betreft hier een vergelijking tussen de projectfasen 1A en 1B.

De twee analyses hebben tot een aantal bevindingen geleid. Deze bevindingen worden hieronder in twee delen weergegeven.

9.1 De governance toepassing in het LHWP

Aan de hand van de dimensie voice en accountability kan geconcludeerd worden dat de inspraakmogelijkheden voor de belanghebbenden aan het begin van het project zeer gering waren. Tevens was het met de betrouwbaarheid van de projectautoriteiten slecht gesteld. In periode I (1986-1990) was de dimensiewaarde 2,6. In periode II (1991-1995) was deze waarde 3,7. Omdat deze waarden kleiner zijn dan 4, wordt in deze scriptie op het gemeten aspect gesproken over weak governance.

In de daarop volgende perioden is een relatieve verbetering te zien. Periode III (1996-2000) scoort, evenals periode IV (2001-2005), een dimensiewaarde 5,1. Deze waardestijging is voornamelijk toe te schrijven aan de verbeteringen die de autoriteiten doorgevoerd hebben in het beleidsontwerp van fase 1B (1994-2003). Er is onder meer een verbeterde participatie strategie opgesteld en er zijn vergaande institutionele hervormingen doorgevoerd (zie hoofdstuk 6). De dimensiewaarden van perioden III en IV zijn echter nog ver verwijderd van de kwalificatie good governance. Hier is een score boven de 7 vereist. De oorzaak hiervan ligt in de gebrekkige uitvoering van het beleid. Zo hebben de institutionele hervormingen in periode III nog niet geleid tot een meer open beleidsvoering. Bovendien is de communicatie binnen de participatie strategie gebrekkig gebleken. In periode IV is de bereidheid tot samenwerking met het POE zelfs afgenomen.

Opmerkelijk is dat de lage dimensiewaarde aan het begin van het project samenvalt met een periode van twee niet-legitieme regimes. De relatieve verbetering in de dimensiewaarde in de daarop volgende perioden valt weer samen met de democratische hervormingen in beide staten. De verbeteringen in het beleid zijn in dit perspectief mogelijk te verklaren.

9.2 Governance, landgebruik en de sociaal-economische gevolgen

De invloed van de governance toepassing op het kwantitatieve aspect van de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen, is niet eenduidig aangetoond. Er zijn meer veranderingen opgetreden dan vooraf voorzien. Zo zijn duidelijk meer mensen verplaatst en is meer landbouwgrond verloren gegaan. Deze extra veranderingen zijn daarmee nog geen gevolg van een gebrekkige governance toepassing. Deze veranderingen waren weliswaar onvoorzien, meer in de meeste gevallen ook onvermijdbaar. In de analyse is alleen bij een klein deel van de resettlements sprake van vermijdbare veranderingen (22 huishoudens). Bij het landverlies en het verlies van natuurlijke bronnen zijn dergelijke vermijdbare veranderingen niet geconstateerd. Een mogelijke oorzaak is een gebrek aan specifieke informatie. Door middel van een bronnenanalyse kan goed vastgesteld worden *wat* er veranderd is. Het is veel moeilijker om via deze weg te achterhalen *waardoor* deze veranderingen zijn opgetreden. Dit is echter noodzakelijk wanneer het onderscheid tussen vermijdbare en onvermijdbare veranderingen in de analyse een rol speelt. Hiervoor is nader veldonderzoek wenselijk.

De gevolgen van de governance toepassing op het kwalitatieve deel van de veranderingen in het landgebruik en daarmee gepaard gaande sociaal-economische gevolgen, is daarentegen groot. Dit deel van de analyse gaat in op de vraag hoe de veranderingen in het landgebruik zijn doorgevoerd. Het betreft hier de drie beleidsinitiatieven: het resettlementprogramma, de compensatieregelingen en het rurale ontwikkelingsprogramma. Op alle drie de initiatieven is tussen fase 1A en 1B een verbetering te zien. Deze verbeteringen zijn alleen vastgesteld bij het ontwerpen van beleid. Zo werd in fase 1B het resettlementprogramma geïntegreerd met een ontwikkelingsplan en werden de gemeenschappelijke compensatieregelingen uitgebreid.

Er is echter een discrepantie vastgesteld tussen het beleidsontwerp en de uitvoering van het beleid. In de uitvoering van het beleid is over het algemeen geen verbetering te zien. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat het resettlementprogramma tijdens beide fasen sterk vertraagd was. Daarnaast zijn de compensatieregelingen, in zowel fase 1A als 1B, slechts gedeeltelijk uitgevoerd. Bovendien bleven de verwachte resultaten van het ontwikkelingsprogramma uit.

Het LHWP heeft, vanwege haar grootschaligheid, voor vele veranderingen in het landgebruik gezorgd. Er zijn veel mensen verhuisd en een aanzienlijk deel van het land is ondergelopen. Het verlies van land heeft grote gevolgen voor de sociaal-economische positie van de gemeenschappen. De meerderheid van de huishoudens is, voor de levensstandaard, immers afhankelijk van landbouwopbrengsten. Vanwege het verlies van land inclusief de natuurlijke bronnen, was een aanzienlijk deel van de huishoudens gedwongen hun leefwijzen te veranderen. Naast het verlies van land hebben de gedwongen verhuizingen tevens geleid tot het wegvallen van sociaal-economische netwerken. Het spreekt voor zich dat ook dit heeft bijgedragen aan de veranderingen in leefwijzen.

De lokale bevolking is onvoldoende gecompenseerd voor de verliezen in de levensstandaard. Tevens heeft de ondersteuning bij nieuwe inkomensgenererende activiteiten grotendeels gefaald. Niet het ontwerpen van de beleidsinitiatieven was hier de voornaamste oorzaak van, maar de implementatie daarvan. Dit getuigt van een gebrekkige governance toepassing. Het resultaat is dat de veranderingen in het landgebruik vermijdbare negatieve sociaal-economische gevolgen met zich mee hebben gebracht. Hiermee hebben de autoriteiten de doelstelling om de levensstandaard van de betrokken bevolking te waarborgen, niet gehaald.

Op basis van deze bevindingen kan de veronderstelling aan het begin van deze scriptie echter niet worden bevestigd. Deze veronderstelling luidde:

Hoe beter het governance concept binnen het Lesotho Highlands Water Project is toegepast, des te kleiner zijn de negatieve gevolgen van het project.

De governance toepassing bij de veranderingen in het landgebruik vertoont vanaf fase 1B een verbetering. Immers het beleidsontwerp is verbeterd terwijl de beleidstoepassing op zijn minst gelijk is gebleven. Dit heeft echter niet geleid tot het verminderen van de negatieve gevolgen. De veronderstelling is op dit aspect dus niet bevestigd. De mogelijke reden hiervoor is dat het governance concept meerdere aspecten omvat. Te weten: het beleidsontwerp en de beleidstoepassing én de verschillende dimensies van governance. In deze scriptie zijn echter alle aspecten van governance gelijk behandeld. Bij een volgende governance-analyse, zou een specificering van de governance aspecten en de daaraan gerelateerde waardebeoordeling een mogelijke verbetering zijn. Een belangrijke aanpassing hierbij is het afzonderlijk waarderen van het beleidsontwerp en de beleidstoepassing.

Tot slot nog een kanttekening. Deze scriptie is ingegaan op de negatieve gevolgen van het LHWP. Hierbij zijn de uitwerkingen en de governance toepassing van het project kritisch benaderd. Deze kritische benadering ‘verdient’ vanwege de internationale context enige nuancering. Het LHWP is in deze context eerder een succesverhaal dan een mislukking. De vergaande compensatieregelingen voor het verloren bezit en het resettlementprogramma zijn hier mede debet aan. Tegelijkertijd neemt deze gunstige positionering de rechtvaardiging van een kritische benadering niet weg. De positionering van het LHWP in de internationale context bewijst eerder de gebrekkige situatie in overige dammenprojecten, dan het succes van het LHWP. Reden te meer voor de sociale geografie om zich met deze problematiek bezig te houden.

Literatuurlijst

Abrahamsen, R., *Disciplining Democracy; Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, London, 2000

Afrobarometer, *Democracy and Electoral Alternation: Evolving African Attitudes*, Afrobarometer Briefing Paper no 9, IDASA, Cape Town, April 2004

Archer R., *Trust in Construction: The Lesotho Highlands Water Project, A report of Christian Aid an the Christian Council of Lesotho*, Christian Aid, Londen 1996

Internet: 9 januari 2006. Beschikbaar op:

<http://www.christian-aid.org.uk/indepth/9603leso/lesotho.htm>

Baud, I., *Learning from the South: Placing Governance in International Development Studies*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2004

Castells, M., *The Information Age: Economy Society and Culture, Volume III: End of Millennium*, Blackwell Publishing, Malden, 2000

Centre for the Study of AIDS, *HIV/AIDS and Human Rights in South Africa*, Centre for the Study of AIDS and Human Rights, University Pretoria, 2004

Coverdale, S., en L. Pottinger, *From here to Eternity: Promises versus Reality on the Lesotho Highlands Water project*, Transform Resource Centre, Maseru, 1996

Darroch, F., *Lesotho: A Sheep or a Springbok? The herd boy tackles Goliath*, Anti-Corruption Programme, Institute for Security Studies, Pretoria, 2004

Earle, A., en A. Turton, *Corruption on the Lesotho Highlands Water Project- A Case Study*, African Water Issues Research Centre, Pretoria, 2005

FIVAS, *Fivas Reports: Lesotho Highlands Water Project*, 1999

Internet: 12 april 2005. Beschikbaar op: www.fivas.org/publikasjoner/power_c/k11.htm

Grindle M. S., *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, in *Governance*, Vol. 17, Nr. 4, Oktober, 2004

Hoover. R., *Pipe Dreams, The World Banks Failed Efforts to Restore Lives and Livelihoods of Dam-Affected People in Lesotho*, International Rivers Network, 2001

Horta, K., *The Mountain Kingdom's White Oil, The Lesotho Highlands Water Project*, In *The Ecologist*, Vol. 25 Nr. 6, November/December, 1995

Hyden, G., en J. Court, *Governance and Development*, World Governance Survey Discussion Paper nr 1, United Nations University, Augustus 2002

Hyden, G., J. Court en K. Mease, *Making Sense of Governance, Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004

International Rivers Network (IRN), *Brief History of Africa's Largest Water Project*, 2005

Internet: 10 februari 2005. Beschikbaar op:

<http://www.irn.org/programs/lesotho/index.php?id=background.html>

Kalb, D., W Pansters, H. Siebers (eds.), *Globalisation and Development*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht, 2003

Kaufmann D., A Kraay en P. Zoibo-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank, Oktober 1999

Kaufmann D., A. Kraay, en M. Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank, Mei 2005

Klasen, S., *The Costs and Benefits of Changing In-Stream Flow Requirements (IFR) below the Phase 1 Structures of the Lesotho Highlands Water Project*, University of Munich, Augustus 2002

Lafferty, W. M (ed.), *Governance for Sustainable Development*, Edward Edgar Publishing Limited, Cheltenham, 2004

Lenka Thamae M. en L. Pottinger (eds.), *On the Wrong Side of Development: Lessons Learned from the Lesotho Highlands Water Project*, Transformation Resource Centre, Maseru, 2006

Lesotho Highlands Development Authority, *Lesotho Highlands Water Project (Construction Phase 1B)*, Maseru, 1996

Lesotho Highlands Development Authority, *Environmental Impact Assessment*, Maseru, Mei 1997

Lesotho Highlands Development Authority, *Press Statement by the LHDA on concerns tabled before the Ombudsman and background information on the compensation policy and the project*, 2003

Internet: 20 september 2006. Beschikbaar op:

<http://www.lhwp.org.ls/Reports/HTML/The%20Panel%20of%20Experts1part%202.htm>

Lesotho Highlands Development Authority, *The LHDA engages in the determination of real effective impacts of the Lesotho Highlands Water Project*, 2003
<http://www.lhwp.org.ls/Reports/PDF/impacts%20of%20the%20Lesotho%20Highlands%20Water%20Project-part%202.pdf>

Lesotho Highlands Development Authority, *Villages of the dammed*, Maseru, 2004

Internet: 10 februari 2005. Beschikbaar op:

<http://www.lhwp.org.ls/Reports/PDF/Villages%20of%20the%20Dammed%20Draft%20Response.pdf>

Lesotho Highlands Development Authority, *The Economic Impact of Phase 1B of the Lesotho Highlands Water Project*, 2005

Internet: 10 februari 2005. Beschikbaar op:
<http://www.lhwp.org.ls/Reports/HTML/Executive%20Summary-microeconomic%20Impact-%20Ver31.htm>

Lesotho Highlands Development Authority (LHDA), *The Economic Impacts of Phase 1 of the Lesotho Highlands Water Project*, LHDA, Maseru, 2005,

Ma Kapa M., *Secrecy and Transparency in Lesotho's General Elections*, in *African Security Review*, Vol. 12 Nr. 4, Institute for Security Studies, Pretoria, 2003

Manzo K., *Africa in the rise of rights-based development*, In *Geoforum* Vol. 34 nr 4, 2002
Internet: 14 september 2005. Beschikbaar op: www.elsevier.com/locate/geoforum

Mashinini, V., *Financing Rural Development in Lesotho*, in *Africa Insight*, Vol. 32, nr 1, Maart 2002

Matlosa K en M. W. Pule, *The Military in Lesotho*, *African Security Review* Vol. 10, nr2, Institute for Security Studies, Pretoria 2001

May, J. e.a., *Poverty and Inequality in Lesotho*, CSDS Working Paper no. 36, Durban, April 2002

Meissner R., *The Transnational role and Involvement of Interest Groups in Water Politics: A Comparative Analysis of Selected Southern African Case Studies, Hoofdstuk 6: The Orange River Basin: The Case of the Lesotho Highlands Water Project*, University of Pretoria, 2005

Miramuchi, N., *Incentives for cooperative water management in International Rivers: The Case of the Lesotho Highlands Water Project*, Graduate School of Frontier Sciences University of Tokyo, 2004

Internet: 5 april 2005. Beschikbaar op:
<http://www.wrrc.dpri.kyoto-u.ac.jp/~aphw/APHW2004/proceedings/JSH/56-JSH-M181/56-JSH-M181manuscript.pdf>

Mochebelele, R. T., *Lesotho Highlands Water Project- Concerns and Benefits of Dams including the Environmental and Social Impacts and the Associated Mitigation Measures for Sustainability*, Commission on Dams, 1998

Internet 12 februari 2006. Beschikbaar op:
<http://www.dams.org/kbase/submissions/showsub.php?rec=ins098>

Mohiddin, A., *Lesotho in the 21st Century; Towards Good Governance and Working Democracy*, UNDP, 2002

The National Ombudsman, *Report on a Formal Inquiry on the LHDA Resettlement Programme*, Government of Lesotho, Maseru, Augustus 2003

Internet: 20 september 2006. Beschikbaar op:
<http://www.lesotho.gov.ls/articles/2003/Report-LHDA%20Resettlement.htm>

Neetling, T., *Military Intervention in Lesotho: Perspectives and Operation Boleas and Beyond*, *Journal of Peace and Conflict Resolution*, Issue 2.2, Pretoria, Mei 1999

Neumayer, E., *The Pattern of Aid Giving, The Impact of Good Governance on Development Assistance*, Routledge Taylor & Francis Group, London, 2005

Ohta, I. en Y. D. Gebre (eds.), *Displacement Risks in Africa, Refugees, Resettlers and Their Host Population*, Kyoto University Press 2005

Potter B. R., T. Binns, J. A. Elliot en D. Smith , *Geographies of Development*, Pearson Education Limited, Harlow, 1999

Pottinger, L., *All Wet: The World Bank and the Lesotho Dams*, Southern African Report, Vol 13 No 4, August 1998

Internet: 2 december 2005. Beschikbaar op: <http://www.africafiles.org/article.asp?ID=3792>

Pottinger, L., *Police Kill Striking Dam Workers in Lesotho*, IRN, 1999

Internet: 2 december 2005. Beschikbaar op: <http://www.irn.org/pubs/wrr/9609/lesotho.html>

Pronk, J., *Willens en Wetens, Gedachten over Globalisering en Politiek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2005

Randall, V. and R. Theobald, *Political Change and Underdevelopment, A Critical Introduction to Third World Politics*, Palgrave, New York, 1998

Ranthamane, M., *Land and Water management: Lesotho Country Situational Analysis*, Southern African Development Community, Maseru, 1999

RIVM, *Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*, MNP-RIVM, 2004

Internet: 12 februari 2006. Beschikbaar op <http://www.maartenhajer.nl/upload/RIVM.pdf>

Scudder T., *The Lesotho Highlands Water Project (2003) and Laos' Nam Theun 2 Dam (2003)* 2005

Internet: 7 augustus 2006. Beschikbaar op:

<http://www.hss.caltech.edu/~tzs/Lesotho%20&%20Laos%20Cases.pdf>

Scudder T. en J. Gay, *A Comparative Survey of Dam-induced Resettlement in 50 cases (unabridged version of the methodology and quantitative analysis with all tables)*, 2005

Internet: 7 augustus 2006. Beschikbaar op:

<http://www.hss.caltech.edu/~tzs/50%20Dam%20Survey.pdf>

Smith, F., *The Lesotho Highlands Water Project; Progress and Impact*, University of Pretoria, 2000

Internet: 9 april 2005 Beschikbaar op:

<http://www.up.ac.za/academic/soba/SAAPAM/vol34n2/smith.htm>

Schimtz, T., *The Lesotho Highlands Water Project; A systematic narrowing of benefits*, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1992

Southern Africa Documentation and Cooperation Centre (SADOCC), *Communities complain about Lesotho Highlands Water Project*, Maart 2003
Internet: 2 december 2005. Beschikbaar op: <http://www.sadocc.at/news/2003-067.shtml>

Tennekes, H. J., *Wat donoren zien in good governance, Discourseanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland*, Universiteit Twente, 2005

Transformation Resource Centre, *The Irony of the "White Gold"*, TRC, Morija, 2004

Transformation Resource Centre, International Rivers Network en Environmental Monitory Group, *Huge Protests over Large Dams in Lesotho*, November 2001,
Internet: 2 december 2005. Beschikbaar op:
<http://www.odiousdebts.org/odiousdebts/index.cfm?DSP=content&ContentID=4228>

Tricarico, A., *The Lesotho Highlands Water Project; Massive Dams for Massive Disasters, No Reform No Money!*, February 2000
Internet: 9 september 2005. Beschikbaar op:
<http://www.odiousdebts.org/odiousdebts/index.cfm?DSP=titles&SubID=526>

Verenigde Naties, *Investment Policy Review: Lesotho*, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, New York, 2003

Verenigde Naties, *Common Country Assessment: Lesotho*, Juli 2000
Internet: 29 augustus 2005. Beschikbaar op:
<http://www.undp.org.ls/Publications%20and%20Reports/cca.pdf>

UNHCR, *Statistical Yearbook; Trends in displacement, protection and solutions*, 2004
Internet: 12 September 2005. Beschikbaar op:
<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/44e96c842.pdf>

Waard-Bijlsma De, J.C., *Zuid-Afrika in Geografisch Perspectief, p79/114 Water en Waterprojecten*, Suid-Afrikaanse Instituut, Amsterdam, 1994

Waites, B., *The Lesotho Highlands Water Project*, In *Geography*, Vol. 85 nr. 4, Geographical Association, Londen, 2000

Wet de, C., *Displacement, Resettlement, rehabilitation, reparation and development*, World Commission on Dams, Cape Town, 2000
Internet: 19 Oktober 2006. Beschikbaar op:
<http://www.dams.org/docs/kbase/contrib/soc199.pdf>

World Bank, *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for Corruption Control and Good Governance; Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action based on International Experience*, 2002
Internet: 11 december 2005. Beschikbaar op:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20787593~menuPK:1857785~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,0.html>

World Commission on Dams (WCD), *Dams and Development; A new framework for decision-making*, Earthscan Publication, London, 2000

Veel gebruikte internetpagina's:

CIA Factbook: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/lt.html>

Department of Water Affairs (Zuid-Afrika): www.dwaf.gov.za

Food and Agriculture Organization Lesotho:
<http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?iso3=LSO&lang=en>

International Rivers Network: www.irn.org

Lesotho Highlands Water Project: www.lhwp.org.ls

Mountain Voices: www.mountainvoices.org

Trans-Caledon Tunnel Authority: www.tcta.co.za

Transformation Resource Centre: www.trc.org.ls

United Nations Development Programme (Lesotho): www.undp.org.ls

World Commission on Dams: www.dams.org

Bron gebruikte foto's: Transformation Resource Centre