

Bijlage: Het meten van fragiele staten: zijn de lijstjes echt anders?

Maite Reece

Over het algemeen worden fragiele staten gezien als landen waar de overheid het geweldsmonopolie en de controle over het territorium heeft verloren; geen openbare diensten kan leveren aan burgers; en zich meestal in een legitimiteitscrisis bevindt. De focus op fragiele staten in de beleidspraktijk is gedeeltelijk een gevolg van de vrees dat transnationale dreigingen een gevolg zijn van zwakke staten (dreigingen als terroristische groeperingen, grensoverschrijdende misdaad, en regionale instabiliteit).¹

Het meten van fragiliteit heeft geleid tot een *cottage*-industrie van lijstjes en scores.² Niet zonder reden. Fragiliteits-scores hebben invloed op de hoeveelheid ontwikkelingshulp en financiële steun die een staat kan krijgen. Overheden kunnen dus profiteren van hun fragiele status.³ De meest bekende lijstjes zijn de *Fragile States Index* van het *Fund for Peace* en de Wereldbank's *Harmonized List of Fragile Situation*. De *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) heeft ook een lijst maar hanteert bijna elk jaar weer een andere meting. De vraag die hier centraal staat, is: leiden deze methodes ook tot andere resultaten? Komen er andere landen naar voren uit een vergelijking tussen de *Failed States Index* en de *Harmonized List*?

Manieren om fragiele staten te meten

De meest bekende index voor fragiliteit is wellicht de *Fragile States Index* (FSI, voorheen *Failed States Index*) van de Amerikaanse denktank *Fund for Peace*. Voor de FSI worden 178 lidstaten van de Verenigde Naties (VN) onderzocht met behulp van *content-analysis*, kwantitatieve en kwalitatieve analyse. De *Conflict Assessment System Tool* (CAST) van het *Fund for Peace* scoort allereerst miljoenen documenten op verschillende sociale, economische en politieke indicatoren (op een schaal van 0 tot 10) aan de hand van

1 Huria, S. 2008. 'Failing and Failed States: The Global Discourse,' *Institute of Peace and Conflict Studies New Delhi*, juli, No. 75.

2 Grotenhuis, R. 2016. 'De noodzaak van nation-building voor fragiele staten', *Internationale Spectator*, <https://www.internationalespectator.nl/article/de-noodzaak-van-nation-building-voor-fragiele-staten>

3 Menkhaus, K.J. 2010. 'State Fragility as a Wicked Problem', *Prism*, 1(2).

parameters en (geautomatiseerde) algoritmes. Deze indicatoren zijn: demografische druk, vluchtelingen en *Internally Displaced Persons*, spanningen tussen groepen, *brain drain*, ongelijke economische ontwikkeling, armoede, de legitimiteit van de staat, mensenrechten en de rechtsstaat, openbare diensten, en het veiligheidsapparaat. Hieraan wordt data toegevoegd van organisaties zoals de VN en *Freedom House*, waarna de uitkomsten worden beoordeeld en vergeleken met een aparte score voor elke indicator en voor elk land. De som van de scores voor alle indicatoren, op een schaal van 0 tot 120, valt in de categorie 'sustainable', 'stable', 'warning' of 'alert'.⁴

De Wereldbank *Harmonized List of Fragile Situations* wordt ook jaarlijks gepubliceerd. In 2006 kwam de lijst voor het eerst uit. Door de jaren heen zijn drie verschillende classificatie systemen gebruikt, hoewel ze allemaal de *Country Policy and Institutional Assessment-rating* (CPIA) gebruikten.⁵ De CPIA waardeert landen op 16 criteria met betrekking tot economisch management, structureel beleid, beleid voor sociale integratie en eigen vermogen, en publieke sector management en instituties. Dit resulteert in de *IDA Resource Allocation Index* (IDA-RAI, geeft aan welke landen in aanmerking komen voor een lening).⁶ De IDA-RAI vormt de basis voor het opstellen van de *Harmonized List of Fragile Situations*. 'Fragile Situations' zijn volgens deze index landen of territoria die een geharmoniseerd gemiddelde hebben van 3.200 of lager, en/of waarbij er de afgelopen drie jaar een VN- of regionale vredesmissie actief is geweest.⁷ Sinds 2011 neemt de Wereldbank het gemiddelde van de *CPIA-ratings* van de Wereldbank Groep, de *African Development Bank*, en de *Asian Development Bank*.

Hoe vergelijkbaar zijn de FSI en de Harmonized List?

Er zijn diverse manieren om de *Fragile States Index* en de *Harmonized List of Fragile Situations* te vergelijken. Hier wordt gekozen voor twee (simpele) vergelijkingsmethodes. Ten eerste, de overlap (in percentages) in de toegekende status aan landen. Ten tweede, een correlatie tussen de scores.

4 Fund for Peace, *The Methodology Behind the Index*, 2016, <http://fsi.fundforpeace.org/methodology>.

5 Low Income Countries Under Stress List, 2006-2008; Fragile States List, 2009-2010; Harmonized List of Fragile Situations, 2011-2016.

6 Wereldbank, *IDA Resource Allocation Index*, 2016, <http://ida.worldbank.org/financing/ida-resource-allocation-index>.

7 Wereldbank, *Information Note: The World Bank Group's Harmonized List of Fragile Situations*, 2016, <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>.

Tabel 1 Meting overlap en correlatie WB en FfP

	Overlap (%)		Correlatie (Spearman)	
	<i>EU belangen</i>	<i>Totale Set</i>	<i>EU belangen</i>	
2007	64.9	0.55	0.56	
2008	63.2	0.55	0.60	
2009	70	0.50	0.47	
2010	76.2	0.53	0.54	
2011	76.9	0.62	0.68	
2012	73.2	0.57	0.62	
2013	74.4	0.58	0.60	
2014	66.7	0.52	0.43	
2015	77.3	0.65	0.70	
2016	73.9	-	-	
Gemiddelde	72%	0.57	0.57	

Test 1: Mate van overlap. Tabel 1 geeft een inzicht in de mate van overlap tussen de beide lijstjes. De overlap is berekend door de landen op de FSI met een totale waarde boven de 90 (de 'alert'-categorie) te vergelijken met de landen op de *Harmonized List* van de Wereldbank. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de totale lijst en een subset van landen die wordt aangeduid als een gebied waar de Europese Unie (EU) belangen heeft (grofweg: Sahel, de Afrikaanse Grote Merenregio, de Hoorn van Afrika, Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Centraal Azië).

Voor de subset van staten die in het EU-belang zijn, geldt een overlap van gemiddeld 72%. De overlap van de gehele lijst is lager maar nog steeds rond de 60%. In 2015 bracht de OECD een eigen classificatie van fragiele staten uit op basis van de vijf *peace- en statebuilding goals*. Een vergelijking tussen de OECD-2015 lijst en de Wereldbank en FSI lijst geeft een 87% overlap (80% tussen WB en OECD en 94% tussen FSI en OECD).⁸ Met andere woorden, voor een algemeen beeld maakt het niet veel uit welke meting van fragiliteit precies wordt gebruikt.

⁸ Niet geheel verwonderlijk omdat de OECD de WB en FSI score als uitgangspunt neemt.

Test 2: (rang)correlaties. Een tweede manier om de mate van overeenkomst vast te stellen is om de precieze waardes te vergelijken en simpele correlaties te berekenen. Deze test is zwaarder dan het percentage overeenstemming.⁹ Voor de Wereldbank classificatie zijn niet alle precieze waardes bekend vanwege de verschillende manieren om fragiliteit te meten. Daarom is gekozen voor de WB IDA *Resource Allocation Index*. De IDA-RAI vormt de basis voor alle jaren dat de Wereldbank fragiele situaties classificeerde, ongeacht de precieze methode. De IDA-RAI scores voor 2016 zijn nog niet beschikbaar en voor de resterende jaren is de schaal getransformeerd om een vergelijking mogelijk te maken.

Tabel 1 laat ook een sterke overlap zien tussen de FSI-scores en de *Harmonized List*-scores met een gemiddelde correlatie van 0,57 voor zowel alle landen als de subset van landen die in het EU belang zijn (alle correlaties significant op 0.01 niveau). Substantieel betekent dit dat er sprake is van een 'moderate' correlatie tussen de *Fragile States Index* en de *IDA Resource Allocation Index* van de Wereldbank. Met andere woorden, ook deze test laat zien dat voor een algemeen beeld het niet veel uitmaakt welke meting van fragiliteit precies wordt gebruikt.

Conclusie

Er is veel discussie over de fragiliteitslijstjes. Een deel van het debat spitst zich toe op de vraag of de lijsten andere resultaten geven. Hoewel het voor individuele landen natuurlijk van groot belang is hoe ze precies scoren, is het algemene beeld dat de fragiliteitslijstjes zeer vergelijkbaar zijn. Met andere woorden, de resultaten en classificatie zoals weergegeven in de bijdrage over crises-situaties in deze monitor is niet afhankelijk van het gebruik van een specifieke fragiliteitsmeting.

9 Omdat de waardes niet normaal verdeeld zijn is een Spearman rangcorrelatie uitgevoerd (in plaats van een Pearson product-moment correlatie). Voor een Spearman rangcorrelatie moeten de variabelen van een ordinaal, interval, of ratio meetniveau zijn. Om de test uit te voeren, zijn de scores van beide indices omgezet in rangen (de hoogste waarde kreeg een 1).