

De volgende vijftien jaar van het ontwikkelingsvraagstuk

PROF. DR. F. VAN DAM*

Het ontwikkelingsvraagstuk verandert snel van karakter. Steeds meer landen van de derde wereld zijn politiek en economisch geëmancipeerd. In de internationale politiek stellen deze landen zich niet hulpbehoevend en afhankelijk op; ontwikkelingshulp is voor hen slechts een marginale deviezenbron. Daarnaast zijn er landen die er niet in geslaagd zijn hun economische zelfstandigheid en politieke onafhankelijkheid vaste vorm te geven. Voor deze landen zijn hulpprogramma's van grote betekenis. Tegen deze achtergrond wordt in dit artikel de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking verkend. De relatie met landen van de eerste groep zal zich geleidelijk ontwikkelen tot een relatie zoals die tussen geïndustrialiseerde landen gebruikelijk is. Met landen van de tweede groep zal de relatie in het teken van de ontwikkelingssamenwerking blijven staan. In het algemeen geldt dat men in de betrekkingen met de derde wereld pragmatischer te werk zal moeten gaan. In het bijzonder is een nauwere samenwerking tussen overheid, bedrijven en banken gewenst om de ontwikkelingsrelatie vorm te geven.

Inleiding

Het onderwerp van dit artikel is hoe het ontwikkelingsvraagstuk en hoe de ontwikkelingssamenwerking er in de komende 15 jaar zullen uitzien. Voordat ik begin wil ik eerst twee opmerkingen maken.

De eerste is dat de opinie die ik hier weergeef mijn persoonlijke is en niet die van de Wereldbank of die van de Nederlandse regering. U moet daar overigens niet uit afleiden dat ik, met door dit te zeggen, mij zou willen distantiëren van het beleid van de minister van Financiën, die als gouverneur de eerstverantwoordelijke is voor het Nederlandse beleid voor de Wereldbank. Integendeel, ik denk dat Nederland vele kabinetten lang niet een minister van Financiën heeft gehad die zich zo sterk maakt voor de problemen van de ontwikkelingslanden.

Mijn tweede opmerking vooraf is dat ik niet zal proberen precieze voorspellingen te doen. Er zullen in de komende jaren allerlei onvoorziene factoren optreden en dat betekent dat het niet mogelijk is om exact aan te geven hoe de Noord-Zuid-verhouding er in het jaar 2000 zal uitzien. Ik wil een poging doen om aan te duiden wat het kader zal zijn waarbinnen de Noord-Zuid-relatie zich lijkt te zullen gaan voltrekken. Het is dus niet meer dan een schatting van trends, van mogelijkheden en van grenzen. Wat de precieze uitkomst zal zijn van het proces, zullen wij pas later weten.

Ik zal mijn betoog in twee etappes houden. Eerst zal ik een aantal karakteristieken bespreken van de ontwikkelingslanden en ik zal daar enkele conclusies aan proberen te verbinden voor de verhouding tussen de arme en de rijke landen. Daarna zal ik filosoferen over wat ons in concreto te wachten staat: hoe zullen de feitelijke economische betrekkingen tussen de arme en de rijke landen er uit gaan zien?

begrijpen moet ik enkele tientallen jaren teruggaan in de geschiedenis.

Rond 1950 is in Azië het proces van dekolonisatie begonnen. Dat heeft zich in de jaren zestig voortgezet in Afrika. Met de dekolonisatie is in Azië en Afrika een periode ingeluid waarin de ontwikkelingslanden hun nieuwe onafhankelijkheid zijn gaan invullen met een eigen identiteit, met een eigen vorm, met eigen zelfstandigheid. Dat proces van zoeken naar een eigen vorm is allesbehalve gemakkelijk en geruisloos verlopen. In veel landen is het gepaard gegaan met oorlogen en revoluties. Laat ik als voorbeelden noemen de opsplitsing van het voormalige Brits-Indië in India en Pakistan, de Chinese revolutie gevolgd door de culturele revolutie en het huidige proces van liberalisering, en de revolutie in het midden van de jaren zestig in Indonesië. Dat zijn allemaal uiterst ingrijpende en gewelddadige processen geweest die veel slachtoffers hebben gevergd.

Als men nu de derde wereld beziet, blijkt dat een groot aantal ontwikkelingslanden erin is geslaagd hun onafhankelijkheid een eigen vorm en een eigen identiteit te geven. Daardoor hebben zij een hoge mate van zelfstandigheid bereikt. Men zou kunnen stellen dat het geldt voor het overgrote deel van de landen in Oost- en Zuid-Azië, de landen rond de Middellandse Zee en de landen in Zuid-Amerika. Er zijn ook gebieden waarvan men kan constateren dat de dekolonisatie nog geen gevolg heeft gekregen in het vinden van een eigen vorm en dat in die gebieden nog een uiterst fluïde situatie bestaat. Bestuurlijk en militair verkeren deze landen in een positie van grote afhankelijkheid. Dat geldt in het bijzonder voor de landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caraïbisch gebied en voor een aantal landen die grenzen aan de grote mogendheden, met name aan de Verenigde Staten en aan de Sovjetunie. Het verschil in de positie van ener-

Zelfstandigheid en afhankelijkheid

Om de situatie van de ontwikkelingslanden op dit moment te

* Dit artikel is een bewerking van de voordracht die prof. dr. F. van Dam, bewindvoerder van de Wereldbank in Washington, hield op de NEDECO-dag in 's-Gravenhage op 31 augustus 1984.

zijds de landen in Oost- en Zuid-Azië, rond de Middellandse Zee en in Latijns-Amerika en anderzijds de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de landen die grenzen aan de grote mogendheden is een zeer wezenlijke karakteristiek van de derde wereld op dit moment.

Wat is er de oorzaak van dat een deel van de derde-wereldlanden erin is geslaagd om de formele onafhankelijkheid om te zetten in werkelijke zelfstandigheid en dat een ander deel van de ontwikkelingslanden in een afhankelijke positie is gebleven? Ik zal hierop in dit artikel niet in detail ingaan. Ik wil alleen opmerken dat er twee bepalende factoren zijn. In de eerste plaats: de situatie in deze landen voor zij werden gekoloniseerd, en in de tweede plaats: het verloop van de kolonisatie. Wij allen weten hoe verschillend de uitgangspunten en de koloniale processen zijn geweest en dus ook hoe verschillend de uitkomst.

In de derde wereld wonen op het moment ruw geschat 3,5 miljard mensen. Ruim 80 procent van deze mensen woont in landen die erin zijn geslaagd tot werkelijke zelfstandigheid te komen en die in dit opzicht voor de komende vijftien jaar een min of meer vast gegeven zijn in de betrekkingen tussen Noord en Zuid. Ik wil er ter vermindering van misverstand op wijzen dat het bereiken van zelfstandigheid of het blijven steken in afhankelijkheid van de derde-wereldlanden niet wordt bepaald door het niveau van welvaart. India en China zijn wat inkomen per hoofd van de bevolking betreft zeer arme landen en toch zijn het landen die beide qua bestuur, qua economie en qua sociale structuur hun eigen vorm en hun eigen identiteit hebben bepaald.

Het al dan niet bereiken van zelfstandigheid door de ontwikkelingslanden valt ook af te lezen aan hun externe economische betrekkingen, in het bijzonder aan de wijze waarop zij aan hun deviezen komen. De landen in Oost- en Zuid-Azië, de landen rond de Middellandse Zee en in Zuid-Amerika worden erdoor gekenmerkt dat zij hun deviezen voor meer dan 97 procent verwerven uit export, investeringen en commerciële leningen. De ontwikkelingshulp als bron van vreemde valuta is voor deze landen van geringe betekenis. Het beeld is geheel anders voor landen in Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caraïbisch gebied en de randgebieden van de grote mogendheden. Deze landen krijgen hun deviezen in zeer aanzienlijke mate uit hulp gelden. Anders gezegd: wat betreft hun importmogelijkheden zijn deze landen in hoge mate aangewezen op ontwikkelingsbijstand.

Het verschil tussen zelfstandige en afhankelijke derde-wereldlanden ziet men ook op het terrein van de internationale politiek. Een aantal jaren geleden – men zal zich dat stellig herinneren van de televisiefilmpjes van de NOVIB – werden de derde-wereldlanden gekarakteriseerd met arme, hongerige, blote kindertjes die zielig en ongevaarlijk waren. Die arme kindertjes zijn er nog steeds in de derde wereld, maar het politieke gedrag van de groep ontwikkelingslanden die tot werkelijke zelfstandigheid is gekomen is anders geworden. Zij gedragen zich alles behalve hulpbehoevend, zij hebben een plaats in de internationale politiek ingenomen die zich niet meer wezenlijk onderscheidt van de positie van geïndustrialiseerde landen.

Dat komt door een reeks van oorzaken. Op een aantal economische terreinen zijn deze ontwikkelingslanden met het Westen gaan concurreren. Hun export bestaat momenteel voor de helft uit industrieproducten, terwijl dat 20 jaar geleden maar voor 10 procent het geval was. Een ander nieuw fenomeen is dat een aantal van deze landen zich presenteert als aankomende grote mogendheden en bij voorbeeld niet bereid is af te zien van nucleaire wapeniging. Ik denk daarbij met name aan India, China en Brazilië. Die status van aankomende grote mogendheid betekent dat zij een aanzienlijke rol spelen in de internationale machtspolitiek en dat de verhouding van het Westen tot die landen primair een politiek karakter heeft. Die status betekent ook dat zij nauwelijks meer om ontwikkelingshulp kunnen vragen en dat de rijke landen nauwelijks meer bereid zijn om aan deze landen ontwikkelingshulp te geven.

Wat betekent het nu als ontwikkelingslanden tot een eigen zelfstandigheid zijn gekomen, als de deviezen waarover zij beschikken voor slechts enkele procenten uit ontwikkelingshulp afkomstig zijn en als zij een eigen plaats in de internationale politiek hebben veroverd? Ik denk dat zo'n positie een aantal belangrijke gevolgen met zich brengt, waarvan ik er enkele zal noemen.

Het eerste gevolg is dat het al dan niet tot verdere ontwikkeling komen van deze groep landen niet afhankelijk is van het al of niet krijgen van ontwikkelingshulp. De economische ontplooiing van landen als China, Indonesië, Maleisië, Thailand, India, Pakistan, Mexico en Brazilië heeft een zo groot eigen momentum gekregen dat het al dan niet geven van ontwikkelingshulp wellicht iets kan toedoen of afdoen aan het toekomstige tempo van hun ontwikkeling, maar niet meer bepalend is voor het al dan niet tot ontwikkeling komen als zodanig.

Een tweede conclusie is dat deze landen wat betreft de vorm van hun ontwikkeling hun keuze hebben gemaakt en dat die vorm niet meer wezenlijk kan worden beïnvloed door de wijze waarop aan deze landen ontwikkelingshulp wordt verstrekt. Anders gezegd: de keuzen en alternatieven die zich bij het geven van ontwikkelingshulp voordoen, hebben geen wezenlijke betekenis voor de vorm van de ontwikkeling van deze groep ontwikkelingslanden, waarin 80 procent van de inwoners van de derde wereld woont. Dat betekent dat de discussie in de hulpgevendende landen over kwesties als doelgroepen of algemene economische ontwikkeling, de keuze tussen grote en kleine landbouw, de keuze tussen particulier of overheidsondernemen, welke discussies vaak uiterst emotioneel verlopen, voor 80 procent irrelevant zijn.

Ik denk – en dat is een derde conclusie – dat dit ook geldt voor het vraagstuk van de mensenrechten. Men ziet dat op dit moment een aantal grote ontwikkelingslanden problemen heeft met het handhaven van „law and order”. Dat geldt bij voorbeeld voor China, voor India en voor Indonesië. In deze landen wordt het „law and order”-vraagstuk betrekkelijk hardhandig aangepakt op een wijze die in Nederland ongebruikelijk is. Maar gegeven de karakteristieken van de zelfstandig geworden ontwikkelingslanden kan naar mijn oordeel de conclusie niet anders zijn dan dat via hulpverlening aan deze „law and order”-aspecten niets te beïnvloeden of te veranderen valt.

Het beeld van de afhankelijk gebleven ontwikkelingslanden is anders. In Afrika ten zuiden van de Sahara, de Caraïbische landen en de randgebieden van de grote mogendheden is de situatie nog zeer fluïde en zijn de ontwikkelingslanden in hoge mate aangewezen op hulp gelden voor de financiering van hun import. Ontwikkelingshulp is voor deze landen van grote betekenis, zowel voor het al dan niet tot ontwikkeling kunnen komen, als voor de vorm daarvan. Ik moet bekennen dat ik soms mijn hart vasthoud bij het volgen van de discussie die daarover in de hulpgevendende landen worden gevoerd. Die discussies worden gedomineerd door de wens om tot vereenvoudiging te komen en dat leidt ertoe dat men zich op één of twee sectoren blindstaart en daar alle heil van verwacht, bij voorbeeld van de overheid, of de industrie, of de kleinschalige landbouw, of de infrastructuur, of de geboortenbeperking, of de particuliere sector of van welk mode-onderwerp dan ook. Tegelijkertijd weten wij dat de problemen van Afrika zeer complex en veelzijdig zijn en dat een zeer breed veld van ontwikkelingshulp nodig is. Het concentreren van de aandacht op één of twee sectoren heeft niets te maken met de werkelijke behoeften van de Afrikaanse landen. Vooral als een meerderheid van hulpverlenende landen zich op dezelfde sectoren concentreert, leidt dat tot een verstarde en een eenzijdig hulpaanbod en tot het naar eigen wens en ideologie interpreteren van de Afrikaanse problemen. Dat schaadt de ontwikkeling van Afrika in hoge mate.

Ik denk overigens dat het van realiteitszin getuigt om de rubriek randgebieden van de grote mogendheden verder buiten beschouwing te laten. De gebeurtenissen in deze randgebieden worden geheel gedomineerd door de grote mogendheden. Voor hulp door andere landen, vooral als die hulp impliciet op politieke doeleinden is gericht, is nauwelijks ruimte. Men houdt dan over Afrika ten zuiden van de Sahara en het Caraïbisch gebied. Daarin woont ongeveer 15 procent van de inwoners van de ontwikkelingslanden en dat is kwantitatief dus meer dan een zeer klein deel van de derde wereld.

Herstel

Ik kom nu tot een volgende karakteristiek van veel ontwikke-

lingslanden. Dat kenmerk is dat zij zich bevinden in een periode van herstel van de schade die zij tijdens de recessie hebben opgelopen. Die schade is vooral groot in Latijns-Amerika en in Afrika.

In Latijns-Amerika is over de afgelopen drie jaren het inkomen per hoofd van de bevolking gedaald; het staat nu weer op het niveau van 1976. De werkloosheid is gestegen en de voorziening in de basisbehoeften van de bevolking is teruggelopen. De import is drastisch verminderd. Volgens optimistische schattingen zullen de Latijnsamerikaanse landen pas tegen 1990 weer een redelijke groei kunnen bereiken.

In Afrika — waar de economische problemen van een andere aard zijn, ik kom daar straks op terug — is ook sprake van achteruitgang. Het inkomen van de bevolking daalt, er doet zich op grote schaal voedselnoed voor en het economisch-sociale mechaniek vertoont verschijnselen van onttakeling. De vooruitzichten voor Afrika zijn uiterst somber. Een prognose die vorig jaar is opgesteld door de Economische Commissie voor Afrika van de Verenigde Naties noemt, als de bestaande trends doorzetten, de situatie voor de komende 25 jaar gruwelijk. Deze prognoses zullen nog in negatieve zin moeten worden bijgesteld als de aanvallen door de Amerikaanse regering en door het Vaticaan op de programma's van geboortenbeperking effect krijgen.

Dit betekent dat twee van de drie continenten waarin het ontwikkelingsvraagstuk zich afspeelt, in de komende jaren weinig of geen ontwikkeling in de zin van vooruitgang te zien zullen geven. In Latijns-Amerika zal het erom gaan om na stabilisatie langzamerhand weer tot groei te komen. In Afrika zal het erom gaan om het tempo van terugval te verminderen, om met noodprogramma's in de primaire noden te voorzien en om toe te werken naar een situatie waarin stabilisatie kan worden bereikt. Het begrip „ontwikkelingslanden” zal voor Afrika voorsnog een eufemisme zijn.

Dit alles betekent dat de hulp aan Latijns-Amerika en Afrika veelal andersoortig zal worden dan tot nu toe. Bij stabilisatieprogramma's gaat het minder om nieuwe projecten en nieuwe investeringen, maar meer om herstel en onderhoud van de bestaande infrastructuur, om beleidsmaatregelen die productie bevorderen, om import die nodig is om fabrieken draaiende te houden en om de invoer van consumptiegoederen om in de basisbehoeften te voorzien. Dit soort hulp staat ver af van het traditionele beeld van ontwikkelingssamenwerking. Dat traditionele beeld kan worden beschreven in termen van projecten, van vooruitgang en van betrekkingen van land tot land. De hulp voor Afrika en Latijns-Amerika in de komende jaren zal minder de vorm hebben van projecthulp, zal niet primair zijn gericht op ontwikkeling maar op behoud en kan moeilijk bilateraal gegeven worden omdat er voor de stabilisatieprogramma's afspraken moeten worden gemaakt op macro-economisch niveau.

Het is zeer de vraag of dit soort hulp op een even grote politieke steun kan rekenen als de traditionele ontwikkelingshulp. Dat, in combinatie met de onafhankelijke politieke opstelling van veel ontwikkelingslanden en in combinatie met de krappe schatkisten in de hulpgevende landen — in vrijwel alle Westelijke landen wordt gepoogd om de overheidsuitgaven te verminderen — zal tot gevolg kunnen hebben dat de omvang van de ontwikkelingshulp verder gaat afnemen.

De stabilisatieprogramma's voor de landen die schade tijdens de economische recessie hebben opgelopen, worden in de meeste gevallen opgesteld in onderhandelingen tussen de ontwikkelingslanden en het Internationale Monetaire Fonds en — in beperkte mate — de Wereldbank. Deze programma's van het IMF en de Wereldbank zijn vaak zeer ingrijpend voor het financiële en economische beleid van de ontwikkelingslanden. Ik wil hierbij opmerken dat, in tegenstelling tot wat veelal wordt gedacht, de condities die de Wereldbank aan zijn programma's verbindt meestal verder gaan dan die van het IMF. Het IMF stelt zijn voorwaarden in algemene termen: zo wordt bij voorbeeld aan de landen waarmee het IMF vermindering van het overheidstekort overeenkomt, overgelaten op welke wijze zij dat tekort verkleinen. De leningen die de Wereldbank geeft om tot aanpassing van de economie van de ontwikkelingslanden te komen worden verstrekt op basis van een tussen de Wereldbank en het hulpontvangende land tot in vele details overeengekomen beleidsplan voor stabilisatie en economische ontwikkeling. Het zal duidelijk zijn

dat het opstellen van zo'n plan een uiterst gevoelige aangelegenheid is en dat ontwikkelingslanden vaak moeite hebben om de voorwaarden, die aan de stabilisatieleningen van het IMF en de Wereldbank worden verbonden, te aanvaarden.

Overigens is er binnen de kring van de ontwikkelingsdeskundigen verschil van mening over de mate waarin condities aan het geven van stabilisatieleningen moeten worden verbonden. In de rapporten van de Commissie-Brandt treft men pleidooien aan voor meer ongeconditioneerde, niet aan projecten gebonden hulp. Anderen stellen dat de conditionaliteit juist moet toemen. Ik laat het hier bij vermelding: er zou gemakkelijk een symposium aan alleen deze controverse kunnen worden gewijd.

Decentralisatie

De laatste karakteristiek die ik wil bespreken is de decentralisatie van de Noord-Zuid-onderhandelingen.

In de jaren zestig en zeventig werd de Noord-Zuid-relatie gedomineerd door het idee dat Noord en Zuid als twee homogene blokken met elkaar zouden moeten onderhandelen en tot afspraken zouden moeten komen. Op die basis zijn er door de Verenigde Naties ontwikkelingsstrategieën opgesteld, zijn er onderhandelingen geweest over een Nieuwe Internationale Economische Orde en werd tot voor kort serieus gedacht aan de mogelijkheid van een „New Round of Global Negotiations”.

Op zich was de gedachte om tot onderhandelingen tussen Noord en Zuid als homogene blokken te komen niet onbegrijpelijk. Op het moment van dekolonisatie hadden de ontwikkelingslanden veel met elkaar gemeen: zij stredden voor beëindiging van het koloniale systeem, zij probeerden een politiek blok te vormen dat zich met het Oosten noch met het Westen verbond en in economisch opzicht liepen hun belangen veelal parallel: zij exporteerden grondstoffen, zij importeerden eindproducten en kapitaal. In dit beeld is verandering gekomen. De strijd tegen de kolonisatie is gestreden, Oost en West hebben — tot president Reagan aan het bewind kwam — in een sfeer van detente geleefd en op economisch terrein staan de belangen van de ontwikkelingslanden onderling nu vaak haaks op elkaar. Om dit laatste toe te lichten, wijs ik erop dat een aantal ontwikkelingslanden thans op grote schaal eindproducten exporteert en grondstoffen importeert, en dus belang heeft bij lage grondstoffenprijzen. Dat staat haaks op de wensen van andere ontwikkelingslanden die voornamelijk grondstoffen uitvoeren. Een ander voorbeeld: sinds 1972 zijn de OPEC-landen erin geslaagd om de olieprijs aanzienlijk op te drijven, hetgeen de ontwikkelingslanden die olie moeten importeren veel geld kost. Zo zou ik nog talloze voorbeelden kunnen noemen van economische belangenstellingen tussen de ontwikkelingslanden onderling. Deze ontwikkelingen hebben er onvermijdelijk toe geleid dat een Noord-Zuid-onderhandeling op basis van twee homogene blokken niet meer mogelijk is. De pogingen daartoe zijn dan ook begrijpelijkerwijs doodgelopen en dat heeft bij de buitenwacht de indruk gewekt dat het Noord-Zuid-vraagstuk als het ware stil ligt.

Niets is minder waar. In feite vinden de onderhandelingen — of zo men wil de gevechten — thans plaats per markt. Door het betreden van nieuwe en andere markten door de ontwikkelingslanden is het onderhandelingsproces in omvang en diepgang zeer toegenomen. Twintig jaar geleden was er geen sprake van dat de ontwikkelingslanden werkelijk concurrerend waren op de markten voor eindproducten. Thans ziet men dat flinke stukken van de markten voor elektronica, voor staal, voor textiel en tal van andere goederen door de ontwikkelingslanden zijn veroverd. Hetzelfde geldt voor de markt voor commercieel kapitaal. In de periode vanaf 1970 heeft de commerciële kredietverlening aan de ontwikkelingslanden een enorme vlucht genomen en is zij in omvang de ontwikkelingshulp gaan overtreffen. Een laatste voorbeeld: twintig jaar geleden waren de oliebronnen in de ontwikkelingslanden in feite in bezit van de Westelijke oliemaatschappijen, thans ligt de beschikkingsmacht in grote mate bij de ontwikkelingslanden zelf en hebben zij een belangrijke invloed op de oliemarkten gekregen.

Op al deze markten vinden conflicten en onderhandelingen plaats waarbij bedrijven en overheden zijn betrokken. Dat heeft

geleid tot een decentralisatie van de betrekkingen tussen Noord en Zuid en het is daarom ondenkbaar dat in de komende tijd ge-centraliseerde Noord-Zuid-besprekingen tot stand kunnen komen.

Die constatering heeft aanzienlijke gevolgen voor het te voeren beleid. In de Nederlandse politiek voor het ontwikkelingsvraagstuk echter – en het geldt voor de traditionele ontwikkelingslobbies in het algemeen – wordt steeds weer met de gedachte gespeeld om wereldwijde Noord-Zuid-onderhandelingen te voeren. Dat geldt niet alleen voor de regeringspartijen, maar ook voor de oppositie. In dit verband wil ik wijzen op het symposium dat enkele maanden geleden door de Partij van de Arbeid in Amsterdam werd georganiseerd en dat eindigde met een oproep om wereldwijde Noord-Zuid-onderhandelingen te houden. Dat soort politiek is wedden op een dood paard, en dat heeft twee belangrijke gevolgen. In de eerste plaats zal het tot niets leiden en wordt, door steeds de oude formule uit de doos te halen, het moeilijk om nieuwe onderhandelingsformules te vinden. Men wil als het ware de nieuwe realiteiten niet toelaten en daarmee worden de nieuwe realiteiten onhanteerbaar. Het tweede gevolg is dat in de geïndustrialiseerde landen de departementen van ontwikkelingssamenwerking een fictie zijn geworden. Deze departementen houden zich vrijwel uitsluitend bezig met de traditionele ontwikkelingsbijstand, die alleen voor de afhankelijk gebleven ontwikkelingslanden van betekenis is. Voor de zelfstandig geworden ontwikkelingslanden gaat het om andere zaken, zoals om de afzet van eindproducten, het aantrekken van nieuwe technologie en toegang tot de kapitaalmarkt. Voor zover er voor die onderwerpen een beleid wordt gevoerd door de Westelijke landen valt dat niet onder de bevoegdheden van de departementen van ontwikkelingssamenwerking. Hetzelfde geldt voor de stabilisatieprogramma's van het IMF en de Wereldbank. De ministers van Financiën vormen het bestuur van het IMF en de Wereldbank en zij bepalen voor deze instellingen het beleid. Ook op dat terrein spelen de departementen van ontwikkelingssamenwerking een marginale rol.

Pogingen om bij de laatste kabinetsformatie in Nederland iets van deze nieuwe realiteiten in de verhouding tussen de departementen tot uiting te brengen zijn niet gelukt. Als wij er bij de formatie van 1986 niet in slagen om nieuwe vormen te vinden, zal het onvermijdelijke gevolg zijn dat ontwikkelingssamenwerking als beleid verder vervaagt en verdwijnt.

Bij het tot uitdrukking brengen van de nieuwe realiteiten in de departementale competenties en verhoudingen zal het primair gaan om het politiek aanspreekbaar maken van de departementen die in feite het beleid voor het ontwikkelingsvraagstuk voeren. De mogelijkheid van centralisatie is kleiner geworden door de schuldencrisis en de noodzaak om ter bescherming van de werkgelegenheid de import uit ontwikkelingslanden – denk aan textiel, staal, elektronica - te reguleren. De schuldencrisis en de importregulering zijn voor de Westelijke landen kwesties van economisch levensbelang. Om die reden is het politiek nauwelijks denkbaar dat de bevoegdheid voor deze onderwerpen bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking komt te liggen. Eerder zal moeten worden gedacht aan gecombineerde competenties – bij voorbeeld een minister van internationale economische betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking – of aan een systeem van gedecentraliseerde bevoegdheden – bij voorbeeld gecoördineerd via een onderraad van het kabinet – maar dan met strak omschreven taakverdeling en politieke verantwoordelijkheden.

Azië

Wat staat ons de komende jaren in concreto te wachten?

Ik wil beginnen met iets te zeggen over Oost- en Zuid-Azië. Zeer generaliserend kan men constateren dat de landen in deze gebieden hun eigen vorm en identiteit hebben bepaald, dat zij een verhoudingsgewijs goed functionerend bestuur hebben, dat zij hun eigen voedsel produceren, dat zij over eigen energiebronnen beschikken, dat zij grote potentiële markten vormen, dat zij overwegend hun ontwikkeling hebben gefinancierd zonder grote buitenlandse leningen en dat zij werkelijke zelfstandigheid hebben bereikt. Het zijn ook landen die ondanks het lage inkomen

per hoofd van de bevolking vaak tot hoge besparingen komen. Zo liggen de besparingen in India en China rond 25 procent van het bruto nationaal produkt, terwijl zij in Afrika tussen 5 en 10 procent bedragen.

Wat zoeken deze landen in de wereldeconomie en wat bieden zij aan? Zij zoeken afzet van hun eindproducten, vooral van hun industrieproducten, die zij in toenemende mate produceren. Ook zoeken zij moderne technologie om in hun productieprocessen te kunnen gebruiken en zij zoeken in beperkte mate commerciële leningen van particuliere banken. Gegeven deze karakteristieken zal het niet verbazen dat in het economisch beleid van de Verenigde Staten deze landen een hoge prioriteit hebben gekregen. Wat betreft de internationale economie verschuift het accent voor de Verenigde Staten langzaam maar zeker van de relatie met Europa naar de relatie met Oost-Azië.

In de economische geschiedenis van Japan, Taiwan en Zuid-Korea – en nog steeds – speelt de export van industrieproducten een grote rol. Dat roept de vraag op of wij moeten verwachten dat het ontwikkelingspatroon van Japan, Zuid-Korea en Taiwan zich in de andere Aziatische landen zal herhalen. Ik denk dat dit niet mogelijk is. Als bij voorbeeld China en India een export van eindproducten zouden opbouwen die, gerelateerd aan de bevolkingsomvang, even groot zou zijn als die van Japan, Zuid-Korea en Taiwan, dan zou er een niet te absorberen vloed van industrieproducten over de wereld uitstromen. Dit betekent dat er een grens is aan de export van industrieproducten door de Aziatische landen en dat er zal moeten worden gezocht naar vormen van, zoals minister-president Lubbers het wel eens genoemd heeft, „orderly marketing”. Het zal heel wat onderhandelen en duwen en trekken vergen om tot redelijke en wederzijds aanvaardbare oplossingen te komen. Het zullen verfijndere regimes moeten zijn dan thans gelden voor textiel en staal. Het zullen ook regimes moeten zijn waarbij geleidelijk gebruik wordt gemaakt van de toenemende importcapaciteit van de Aziatische landen zelve.

De technologie die de Aziatische landen zoeken zal steeds minder kunnen worden geleverd in de vorm van ongebonden advies. De Aziaten zijn erop gespitst om in hoog tempo de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om zelf nieuwe technologieën te beheersen en dat zal in de praktijk betekenen dat zij samenwerkingsvormen zoeken met Westerse consultants en productiebedrijven. Voor de consultants is er nog een andere reden om verbintenissen met lokale bureaus aan te gaan. Sinds enige tijd is in het advieswerk, naast de kwaliteit, de prijs een aanzienlijke rol gaan spelen. Om concurrerend te kunnen blijven zal het niet alleen nodig zijn om een gespecialiseerde voorsprong te behouden, maar tegelijkertijd zal naar wegen moeten worden gezocht om de prijs laag te houden. Dat kan door het routinewerk in de ontwikkelingslanden zelf te laten doen.

De samenwerking tussen bedrijven kan overigens op verschillende manieren plaatsvinden. Als ik China als voorbeeld mag nemen, dan wil ik wijzen op het besluit van de Chinese regering om in het huidige kalenderjaar voor 1 miljard dollar te investeren in Amerikaanse bedrijven voor voedselverwerking en moderne technologie om zich via die inkoop toegang tot technologie en tot training te verschaffen. Een tegenovergesteld voorbeeld is een Nederlandse fabriek die recent een joint-venture is aangegaan met een Chinees bedrijf om in China pompen te ontwerpen en te produceren.

De financiële betrekkingen tussen Azië en het Westen zullen naar mijn indruk beperkt blijven. De hoge besparingen en de relatief gunstige handelsbalans van de Aziatische landen plus hun traditie van voorzichtig financieel beheer, brengen met zich mee dat zij geneigd zijn om niet te veel schulden aan te gaan. Omgekeerd lijkt het mij redelijk om te veronderstellen dat de Aziatische landen steeds minder hulp zullen krijgen, gegeven de afnemende mate waarin hulpelden beschikbaar zijn en de toenemende behoefte aan deze gelden in Afrika en enkele specifieke landen zoals Bangladesh. Het zou best wel eens zo kunnen zijn dat er in de toekomst consortia voor de grote Aziatische landen ontstaan die niet in de eerste plaats gericht zijn op het verstrekken van ontwikkelingshulp, maar die zich primair zullen bezighouden met commerciële kredietverlening. Het is opvallend dat ondanks de schuldencrisis de commerciële kredietverlening aan de Aziatische landen weer toeneemt.

Afrika

Afrika ten Zuiden van de Sahara vertoont een totaal ander beeld. Terwijl in Azië de economische groei, ook tijdens de crisis, op een redelijk niveau is doorgegaan, neemt sinds een aantal jaren de welvaart in Afrika af. Voor een deel komt dat door externe oorzaken, zoals de hoge olieprijs, de hoge rente en het in elkaar zakken van de grondstoffenmarkten. Voor een ander deel komt het door interne oorzaken zoals falende landbouwpolitiek ten gevolge van kunstmatig lage voedselprijzen ten behoeve van de stadsbevolking, onhanteerbaar oplopende subsidiesystemen en, naar de maat van de Afrikaanse economie, hoge aflossings- en renteverplichtingen. De problemen van Afrika worden nog vergroot door aanhoudende droogte en het drama van grote massa's vluchtelingen.

Het accent zal in de komende jaren in Afrika liggen op stabilisatieprogramma's, op behoud en herstel. Afrika zal in de komende jaren niet of nauwelijks commerciële kredieten kunnen opnemen. De levering van kapitaalgoederen en constructiewerken aan Afrika zal minimaal zijn. Hier ligt een potentieel conflict voor een beleid voor ontwikkelingssamenwerking dat zich op de arme Afrikaanse landen richt en dat tegelijkertijd door middel van gemengde kredieten de belangen van de eigen industrie wil behartigen.

Ik denk dat voor Afrika geldt dat enkelvoudige adviesverlening door consultants minder bruikbaar is. In Afrika ontbreekt de bestuurlijke en ondernemingsinfrastructuur om met adviezen iets te doen. Het is de klacht en het leed van vele consultants dat hun advieswerk in Afrika weinig of geen resultaten oplevert. Europa heeft Afrika achtergelaten zonder geschoolde mankracht en zonder bestuur. Pas nu, sinds enkele jaren, beschikt Afrika over de eerste generatie academici. Eigenlijk begint Afrika's echte onafhankelijkheid pas thans.

Raadgeving aan de Afrikaanse landen zal zich op behoud en herstel moeten gaan richten en zal eraan moeten bijdragen om tot systemen voor reparatie en onderhoud van de bestaande infrastructuur en productiecapaciteit te komen. Dat zal alleen kunnen via langjarige vestiging van consultantsbureaus in Afrika zelf en door het geleidelijk opbouwen van Afrikaanse diensten. Fraaie rapporten op kunstdrukpapier, in kleurendruk en in plastic omslagen zijn voor deze problemen van weinig nut.

Latijns-Amerika

In Zuid-Amerika heeft in de periode van 1960 tot 1980 een zeer snelle economische groei plaatsgevonden. Dat patroon van economische ontwikkeling is sinds enkele jaren verstoord en het grootste probleem is de grote schuldenlast die op dit moment Zuid-Amerika parten speelt. Men kan dagelijks in de krant lezen hoe dit vraagstuk is uitgedroefd en hoezeer het thans de relaties tussen de rijke landen en Zuid-Amerika domineert. Ik kan op dit moment niet verder in detail ingaan op het schuldenvraagstuk, maar ik wil er wel twee conclusies aan ontlenuen. De eerste is dat voor de meeste Zuidamerikaanse landen het schuldenprobleem vooral een liquiditeitsprobleem is en in mindere mate een solvabiliteitsprobleem. Dat betekent dat de schulden crisis en de economische stagnatie in Zuid-Amerika in principe tijdelijke onderbrekingen zijn van het groeipatroon dat Zuid-Amerika over de afgelopen twintig jaar te zien heeft gegeven.

In de tweede plaats hebben de Zuid Amerikanen ervaren dat het aangaan van grote schulden een buitengewoon riskante zaak is en het lijkt daarom nauwelijks voor twijfel vatbaar dat voor de komende jaren de toevloed van extern kapitaal naar Zuid-Amerika in de vorm van leningen door commerciële banken beperkt zal blijven. Overigens zijn niet alleen deze landen terughoudend geworden om leningen aan te gaan, hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de commerciële banken die aan Zuid-Amerika hebben geleend. De huidige schulden crisis heeft die banken schichtig gemaakt ten aanzien van verdere kredietverstrekking.

Er is geen twijfel over dat er in de komende vijftien jaar in Latijns-Amerika behoefte zal bestaan aan additioneel kapitaal en aan moderne technologie. Als men deze twee behoeften combineert, en als men de terughoudendheid voor het aangaan van

schulden in aanmerking neemt, dan zou het wel eens zo kunnen zijn dat Latijns-Amerika in het bijzonder soelaas zal zoeken bij het aantrekken van investeringen in sectoren waarin de Zuid Amerikaanse landen zelf nog onvoldoende capaciteit hebben opgebouwd. Om de overdracht van moderne produktietechnieken zo geïntegreerd mogelijk te laten plaatsvinden zullen die investeringen uit de Westelijke landen in het algemeen het karakter krijgen van joint-ventures met Latijns Amerikaanse ondernemingen.

Ten slotte

Ten slotte nog dit: het ontwikkelingsvraagstuk verandert zeer snel van karakter, zowel in politiek als in economisch opzicht. Steeds meer zullen wij te maken krijgen met politiek volwaardige landen en met commerciële economische betrekkingen. Qua omvang nemen die betrekkingen tussen de rijke landen en de derde wereld toe. Ook de concurrentie tussen de rijke landen onderling op de markten van de derde wereld en de concurrentie met de ontwikkelingslanden zelf wordt groter.

In veel landen, zoals Japan, Duitsland en Italië, bestaat er een nauwe samenwerking tussen overheid, banken en bedrijven om die concurrentieslag aan te gaan. In Nederland is dat veel minder het geval. Toch zijn er ruime mogelijkheden. Als voorbeeld noem ik de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken die, samen met cofinanciering door derden, rond f. 100 mrd. per jaar omzetten. Van die geldstroom komt slechts een fractie in Nederland terecht. Toch liggen de kansen als het ware voor het oprapen om door middel van gezamenlijke aanbiedingen door Nederlandse banken, bedrijven en overheid voor Nederland meer orders te verwerven.

Ondanks vele pogingen in die richting is daar tot nu toe niet veel van terechtgekomen. Het blijft haperen in onderlinge meningsverschillen en competentieconflicten. Ingewikkelde coördinatie- en overlegstructuren zijn voor dit doel klaarblijkelijk ongeschikt. Toch blijkt van alle kanten dat de belangstelling voor dit onderwerp toeneemt. Wellicht kan de impasse worden doorbroken door meer pragmatisch te werk te gaan en door bij voorbeeld – en dat zou op korte termijn kunnen – een regeringscommissaris aan te stellen die voor Nederland namens overheid, bedrijven en banken, kan onderhandelen met internationale financiële instellingen en met ontwikkelingslanden om gecombineerde aanbiedingen te doen en om op die wijze orders te verkrijgen.

Ferdinand van Dam